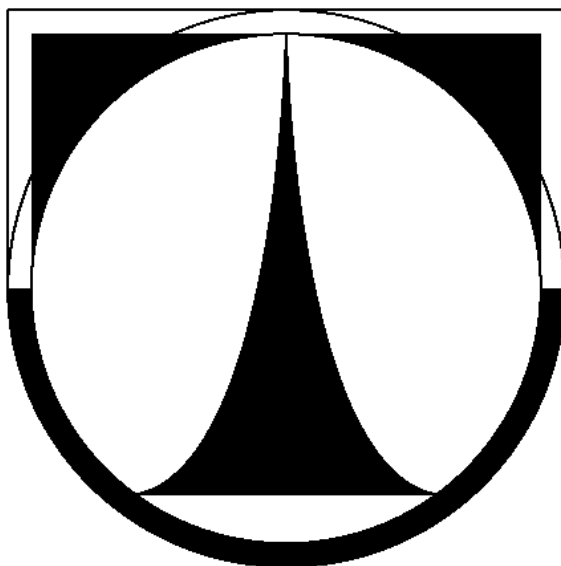


TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI
Ekonomická fakulta



DIPLOMOVÁ PRÁCE

2011

Bc. Jaroslav Hlinka

TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI

Ekonomická fakulta

Studijní program: N 6208 Ekonomika a management
Studijní obor: Podniková ekonomika

Lobbing – definice a jeho místo ve společnosti s ohledem na možnou regulaci zákonem

**Lobbying – It's Definition and Place in Society with Regard to Possible
Regulation by Law**

DP-EF-KEK-2011-14

Bc. Jaroslav Hlinka

Vedoucí práce: Ing. Šárka Laboutková, Ph.D., katedra ekonomie

Konzultant: Bc. Jiří Hovorka, Ministerstvo spravedlnosti České republiky

Počet stran: 83

Počet příloh: 0

Datum odevzdání: 6. května 2011

Prohlášení

Byl jsem seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, zejména § 60 – školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědom povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím diplomové práce a konzultantem.

V Liberci, 6. května 2011

Na tomto místě bych rád poděkoval zejména vedoucí mé diplomové práce Ing. Šárce Laboutkové, Ph.D. a konzultantovi Bc. Jiřímu Hovorkovi za rady, cenné připomínky a odbornou pomoc.

Anotace

Předmětem diplomové práce „Lobbing – definice a jeho místo ve společnosti s ohledem na možnou regulaci zákonem“ je popis prostředí lobbingu v České republice, především pak se zaměřením na dosavadní snahy o jeho regulaci. Nejdříve je vysvětlen samotný pojem. Dále se přes historický vývoj, druhy a jednotlivé funkce lobbingu práce dostává až k přiblížení již fungujících právních úprav v několika vybraných zemích. Následně se práce věnuje samotné České republice. Je popsán dosavadní vývoj snah o regulaci lobbingu, způsob, jakým je vnímán veřejností, i prozatím nejvýraznější úsilí o prosazení legislativní úpravy – tedy návrh zákona o lobbingu. Závěrem se práce věnuje ukazatelům, kterými je možné hodnotit efektivitu jednotlivých protikorupčních opatření včetně zákonných úprav lobbingu. Je sledován jejich vývoj v období několika let tak, aby bylo zřetelné, jakým způsobem je ovlivňují právě jednotlivé legislativní úpravy.

Klíčová slova

Index vnímání korupce, korupce, lobbing, zákonná úprava

Annotation

The primary aim of the thesis “Lobbying – It’s Definition and Place in Society with Regard to Possible Regulation by Law“ is to describe the lobbying environment in the Czech Republic, particularly focusing on existing efforts to regulate it by law. At first, the term itself is explained. In the following part the issues dealt with range from historical development, types and functions of lobbying to already existing types of lobby-regulation in selected countries. The thesis subsequently focuses on the situation in the Czech Republic. It describes the current development of attempts to regulate lobbying, the way this is perceived by Czech society and also the most significant effort to adopt legislative changes so far – the Lobbying Act proposal. Finally, the thesis deals with the indicators which can evaluate effectiveness of anti-corruption measures, including legislative lobbying regulations. The paper presents monitoring of development of these indicators over several years. The monitoring was carried out in order to clearly prove the impacts of legislative lobbying regulations on these indicators.

Key Words

Corruption, Corruption Perception Index, legal regulation, lobbying

Obsah

Seznam obrázků.....	11
Seznam tabulek.....	11
Seznam zkratek.....	13
Úvod	14
1. Lobbying.....	17
1.1 Lobbying v literatuře	17
1.1.1 Lobbying versus korupce	19
1.2 Historický vývoj	20
1.3 Funkce, adresáti a praktiky	22
2. Regulace lobbyingu	27
2.1 Druhy regulace.....	31
2.1.1 Přímá regulace	32
2.1.2 Nepřímá regulace.....	33
3. Lobbying v zahraničí.....	34
3.1 Velká Británie	34
3.2 Spojené státy americké	36
3.3 Evropská unie	38
3.4 Litva	41
4. Prostředí českého lobbyingu.....	43
4.1 Vývoj a současnost lobbyingu v ČR.....	43
4.2 Vnímání lobbyingu v ČR.....	48
4.3 Návrh zákona	51
4.4 Je v ČR úprava lobbyingu nutná?	55
5. Porovnání dopadů zavedení jednotlivých regulačních úprav	60
5.1 Index vnímání korupce (CPI)	61

5.1.1	Vývoj CPI ve vybraných zemích.....	62
5.2	Kvalita veřejné správy – Governance Matters.....	66
5.3	Index globální integrity (IGI)	72
Závěr.....		75
Seznam použité literatury		78

Seznam obrázků

Obr. 1: Mělo by být zveřejňování lobbistických aktivit povinné nebo dobrovolné?	31
Obr. 2: Litva - vývoj CPI v letech 1998 – 2010	63
Obr. 3: Polsko - vývoj CPI v letech 1998 – 2010.....	64
Obr. 4: Maďarsko - vývoj CPI v letech 1998 – 2010	65
Obr. 5: ČR - vývoj CPI v letech 1998 – 2010	66
Obr. 6: Vývoj kategorie „regulační kvalita“ v letech 1996 – 2009	70
Obr. 7: Vývoj kategorie „kontrola korupce“ v letech 1996 – 2009	71

Seznam tabulek

Tab. 1: Vývoj CPI ve vybraných zemích mezi lety 1998 až 2010	62
Tab. 2: Litva - vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“	67
Tab. 3: Polsko – vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“	68
Tab. 4: Maďarsko – vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“	69
Tab. 5: ČR – vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“	69
Tab. 6: IGI pro vybrané země v letech 2007 a 2008	73

Seznam zkratek

APPC	Association of Professional Political
CIPR	Chartered Institute of Public Relations
CPI	Corruption Perception Index
CSPL	Committee for Standards in Public
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
DSZ	Demokratická strana zelených
EPACA	European Public Affairs Consultancies Association
EU	Evropská unie
FARA	Foreign Agents Registration Act
FRLA	Federal Regulation of Lobbying
GBK	Globální barometr korupce
GM	Governance Matters
IPEK	Institut pro politickou a ekonomickou kulturu
IGI	Index globální integrity
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MMA	Merchant Marine Act
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRCA	Public Relations Consultants Association
PSSI	Prague Security Studies Institute
SEAP	Society of European Affairs Professionals
SPC	House of commons Standards and Privileges
SZ	Strana zelených
TI	Transparency International
TIC	Transparency international – Česká republika
TUL	Technická univerzita v Liberci

Úvod

Lobbing je fenomén posledních dvou dekad. V souvislosti s pádem komunistického režimu se v České republice devadesátých let objevil prostor pro prosazování vlastních zájmů. Prakticky ze dne na den zde široká veřejnost získala svobodu slova, myšlení i jednání. V období polistopadové revoluce však v ČR, tak jako v mnoha ostatních poskomunistických zemích, přetrval názor z dob nedostatkové ekonomiky charakteristické pro centrálně plánovanou společnost, že dosažení svého cíle je možné především prostřednictvím úplatků a klientelismu. Tento negativní postoj ovlivnil také pohled na lobbing. I přesto, že reprezentuje legální způsob prosazování zájmů, je českou veřejností stále vnímán s rozpaky. Povědomí o této problematice je utvářeno především činností sdělovacích prostředků. Ty se ale zaměřují hlavně na okrajovou část lobbingu, která úzce hraničí s korupcí a to způsobuje časté spojování těchto dvou pojmů. Je tedy nutné se jasně postavit proti tendencím, které lobbing staví do pozice nelegální aktivity. Lobbing je totiž mnohem komplexnější záležitostí, než by se pro nezainteresovaného pozorovatele mohlo zdát. Je neodmyslitelnou součástí demokratických systémů po celém světě. Vždyť možnost prosazení vlastního zájmu, ať už jednotlivcem nebo zájmovou skupinou, je jedním z hlavních pilířů vyspělých západních států.

Záměrem této práce je popsat prostředí lobbingu v České republice, a to především z hlediska snah o jeho regulaci. Počínaje prvním návrhem etického kodexu pro poslance, až po návrh komplexní právní úpravy, jež byl předložen Parlamentu ČR. Práce se pokusí přiblížit postoj, který k celé problematice lobbingu zaujímají jak veřejní činitelé, tak prostí občané. Poskytne argumenty pro i proti regulaci a pokusí se je shrnout do závěru - zda na našem území vůbec existuje vůle vytvořit právní úpravu. V poslední části práce bude pomocí několika mezinárodních indexů popsán vývoj kvality protikorupčních opatření v zemích, kde již úprava lobbingu existuje. Na jejich základě je pak vytvořen závěr, zda vznik regulace přispěl ke zkvalitnění politického prostředí v těchto státech a zda by v návaznosti na jejich výsledky bylo vhodné zavést regulaci také v ČR.

Úvodní část práce je zaměřena na teorii. Soustředí se především na jasné vymezení pojmu.

Už samotné množství definic dává tušit, že ohraničit oblast lobbyingu není jednoduché. V následující kapitole je tedy uvedeno několik vymezení z dostupné literatury. I přes jejich větší či menší rozdílnost se všechny shodují na několika klíčových bodech, které jsou pro lobbying určující. Součástí podkapitoly je také vysvětlení pojmu korupce, aby bylo hned na začátku patrné, že jde o rozdílné činnosti. Dále pak práce obsahuje stručnou historii lobbyingu, kde je možné vysledovat dvě hlavní oblasti vývoje – Spojené státy americké a Velkou Británii. Zajímavé je, že jsou to právě anglosaské země, které se jako první začaly lobbyingem zabývat na úrovni zákona. To lze připisovat tomu, že lobbying vychází z tradic demokratického vládnutí, které je typické právě pro anglosaský svět.¹ Závěrečná část kapitoly shrnuje hlavní funkce a přínosy lobbyingu. Uvádí základní techniky, kterými je prováděn, a také jeho adresáty. Třetí a čtvrtá kapitola pojednávají o smyslu regulace a o způsobech, jakými je v dnešním světě nejčastěji prováděna. Na příkladech vybraných zemí je ukázáno, jakým vývojem prošly regulace v jednotlivých státech. Byly vybrány země, které jsou svým přístupem k lobbyingu specifické nebo mají podobný historický vývoj jako Česká republika (v případě Litvy). Je shrnuto také prostředí Evropské unie jako největšího evropského působiště lobbistů.

Následující praktická část práce je zaměřena na prostředí lobbyingu v ČR. Začíná přehledem jeho historického vývoje na našem území. Následně jsou shrnuty výsledky průzkumu společnosti Factum Invenio, která zjišťovala, jakým způsobem vnímá česká politická elita tuto problematiku. Názor politický je doplněn také o způsob, jakým je lobbying prezentován v českých médiích. Jde pouze o zlomek titulků, na které je ve sdělovacích prostředcích možné narazit, ale poskytuje poměrně přesnou představu o stylu prezentace tohoto tématu široké veřejnosti. Podkapitola 5.3 se věnuje zatím nejvýraznější snaze o prosazení regulace lobbyingu a to návrhu zákona. Ukazuje, jakým vývojem prošel; dále práce obsahuje jeho stručné shrnutí a ukazuje jeho slabiny, kvůli kterým nebyl nakonec přijat. Poslední část kapitoly nahlíží na regulaci lobbyingu z obou stran, jak jejích příznivců, tak i odpůrců. Předkládá několik argumentů obou táborů, kterými je nutné se při diskuzi na téma lobbyingu zabývat. Závěr praktické části, tedy šestá kapitola, vyhodnocuje,

¹ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 11.

jakým vývojem prošlo několik ukazatelů zaměřených na korupci po zavedení regulace lobbingu ve vybraných zemích. Použití těchto ukazatelů je možné vzhledem k tomu, že zákonná regulace lobbingu je součástí protikorupčních opatření jednotlivých vlád, a tedy přispívá ke zlepšení transparentnosti prostředí. Jsou použita data z projektů Transparency International, Světové banky a nevládní neziskové společnosti Global Integrity. Pro porovnání byly vybrány země, které přijaly své zákony mezi lety 2000 až 2006, aby bylo možné vysledovat trend vývoje jednotlivých indexů. Pomocí těchto informací pak bude vytvořen závěr, zda došlo po schválení zákona ke zlepšení protikorupčních systémů. Celá práce je uzavřena shrnutím výsledků.

1. Lobbying

Tato práce si dává za cíl popsat prostředí lobbingu v České republice. Problematika patří k těm novějším a v současnosti poměrně frekventovaným. Vzhledem k tomu, že rok 2010 byl „supervolebním“ rokem², vyplulo na povrch mnoho kauz s lobbingem souvisejících. Součástí volebních kampaní jednotlivých stran se totiž už pravidelně stávají snahy upozornit na problémy, které mohou jejich soupeře očernit. Nezřídka se tedy stává, že se mluví o korupci a nekalém lobbingu. Proto se dnes s tímto pojmem setkáváme spíše v negativním světle. Lobbying je spojován s něčím nelegálním, s tajnými schůzkami, obchody za zavřenými dveřmi či úplatkářstvím. Ve skutečnosti je však lobbying legitimní aktivitou, která je především v západních zemích normální součástí zákonodárského procesu. Jde o způsob ovlivňování veřejné správy, které zároveň přináší mnoho výhod samotným zákonodárcům. Ale tak, jako ve všech ostatních oblastech, i zde hrozí nebezpečí vzniku problémů. A ve chvílích, kdy se tak stane, může být lobbying zaměňován s korupcí. Na začátku práce je tedy třeba samotný pojem definovat, aby nedocházelo k jeho ztotožňování s jinými aktivitami.

1.1 Lobbying v literatuře

Definice, které můžeme najít v literatuře, se často v mnoha ohledech liší. To je dáno různými politickými tradicemi, právními úpravami nebo vývojem, kterým samotné definice časem prošly. Proto neexistuje jedna obecně platná definice, kterou je možné daný pojem vymezit.³

Akademický slovník cizích slov definuje lobby takto: „*1. v amer. parlamentu, pův. v brit. Dolní sněmovně, předsíň, vestibul, kde poslanci přijímají návštěvy 2. lobbismus; skupina,*

² V roce 2010 se konalo hned několik voleb. 28. a 29. května proběhly volby do Poslanecké sněmovny. V říjnu se pak konaly volby komunální a volby do třetiny Senátu.

³ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 17.

*kt. tento způsob (pův. hovorem v té hale) ovlivňování poslanců provozuje; nátlaková skupina (původně v parlamentu) prosazující svoje zájmy zákulisním jednáním; zájmová skupina vlivných osob vůbec.*⁴ Tato definice je lehce matoucí a tudíž není pro účely práce zcela vhodná. Nejedná se totiž jen o ovlivňování poslanců. Lobbying může působit na mnohem širší spektrum adresátů z celé veřejné správy. Zároveň je zde lobbying popisován jako činnost prováděná *zákulisními jednáními*, což vede k představě něčeho nelegálního.⁵ Komplexnější vysvětlení pojmu nabízí encyklopedie Britannica. Říká, že lobbying je úsilí jednotlivce nebo soukromé zájmové skupiny ovlivnit rozhodnutí vlády. Původní význam mluví o snaze ovlivnit volbu zákonodárců, především v kuloárech mimo jednacích sál. Lobbying je jednou z nezbytných součástí politického systému.⁶ Tato definice je už přesnější, ale má několik nedostatků. Například neříká nic o legitimitě praktik, kterými k ovlivňování dochází. Další definice je od odborníka na problematiku lobbyingu na evropské úrovni Luigiho Graziana: *„Lobbying je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.*⁷ Zde je možné nalézt prakticky vše, co je od takové definice požadováno. Jasně zde odlišuje lobbying od korupčního jednání. Říká, že jde o specializovanou činnost na rozdíl od všeobecné činnosti, kterou provádějí volení zástupci. V neposlední řadě mluví o lobbistovi jako o zdroji úzce orientovaných informací, které jsou podstatné pro tvorbu legislativy, a tudíž prospívají veřejnému zájmu.

⁴ KRAUS, J.; PETRÁČKOVÁ V. aj. Akademický slovník cizích slov II. díl , s. 464

⁵ GAJDOŠ, M. Vymezení pojmu lobbying, odst. 4.

⁶ Encyklopedie Britannica: „Any attempt by individuals or private interest groups to influence the decisions of government; in its original meaning it referred to efforts to influence the votes of legislators, generally in the lobby outside the legislative chamber. Lobbying in some form is inevitable in any political system.“
Dostupný z WWW: <<http://www.britannica.com/eb/article?eu=49829>>.

⁷ GRAZIANO, L. *Lobbying and the public interest*. s. 43

Dle Vymětala⁸ je definicí, se kterou se dá obecně souhlasit, definice od Kalninše. O lobbyingu hovoří jako o „interakci soukromých osob se státními orgány a orgány místní správy/samosprávy s cílem dosáhnout toho, aby byla nebo nebyla přijata některá rozhodnutí anebo byly nebo nebyly realizovány určité aktivity tak, jak si žádají oni nebo třetí osoby. Lobbyování nezahrnuje aktivity soukromých osob, které jsou součástí administrativních nebo právních procedur, stejně jako nezahrnuje aktivity, které se odehrávají výlučně na otevřené veřejné scéně a které by jakýmkoli způsobem mohly být považovány za korupční jednání.“⁹

Jak vyplývá z výše uvedeného, definovat lobbying je složité. Vesměs všechny definice se ale shodnou na tom, že jde o cílené ovlivňování zákonodárského aparátu (poslanců, senátorů, úředníků apod.) s cílem prosadit zájem určité skupiny nebo jednotlivce za použití určitých praktik. Podstatné je, že jde jen o praktiky legální! Tím se lobbying výrazně odlišuje od korupce, která se snaží prosadit určité zájmy na úkor jiných subjektů nelegálními postupy. Cíle obou aktivit jsou stejné. Chtějí ovlivnit proces vytváření legislativy ve svůj prospěch, ale důležité je, že se liší v aktivitách, kterými se tohoto snaží dosáhnout.

1.1.1 Lobbying versus korupce

Aby byla tato kapitola úplná a poskytla ucelenou představu o prostředí lobbyingu, musí být její součástí také definice korupce (z latinského *corrumpere* = kazit, oslabit, znetvořit, podplatit). Právě s ní je lobbying často spojován. Je to dáno povahou obou aktivit, které usilují o prosazení určitého zájmu. Zároveň je možné původ zaměňování či spojování těchto pojmů najít v minulosti, kdy byl lobbying doprovázen korupčními praktikami.¹⁰

⁸ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 21.

⁹ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 17.

¹⁰ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 30.

Již jednou zmiňovaná encyklopedie Britannica o korupci říká: „*Nesprávné a obvykle protiprávní jednání, které má zajistit výhody pro určitý subjekt. Jeho formy jsou úplatkářství, vydírání a zneužití důvěrných informací. Existuje tam, kde je společnost lhostejná nebo nedostatečně prosazuje danou politiku. Ve společnostech s kulturou ritualizace darů jsou hranice mezi přijatelným a nepřijatelným darem často obtížně stanovitelné*“¹¹

Trestní zákon, který je na našem území platný od 1. ledna 2010 určuje za korupci tyto skutkové podstaty: přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství.¹² Přičemž zákon říká že „*úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*“¹³

Obě definice tedy jasně určují, že hlavním rozdílem mezi zmíněnými aktivitami je protizákonnost korupčního jednání. Tímto jsou tyto dva pojmy zřetelně odlišeny a dále se text práce bude korupci věnovat jen okrajově.

1.2 Historický vývoj

Ač by se mohlo zdát, že lobbying je fenoménem posledních několika let, jeho historie je stará jako samotné prosazování vlastních zájmů. Pouze se v čase mění jeho vnímání společností a praktiky, kterými je uskutečňován. Vždy byl součástí společnosti, ale až v posledních letech přestalo být toto téma tabu. To, že se stal známým až v nedávné době

¹¹ Encyklopedie Britannica: „Improper and usually unlawful conduct intended to secure a benefit for oneself or another. Its forms include bribery, extortion, and the misuse of inside information. It exists where there is community indifference or a lack of enforcement policies. In societies with a culture of ritualized gift giving, the line between acceptable and unacceptable gifts is often hard to draw.“ Dostupný z WWW: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1163901/corruption>>

¹² Česko. Zákon ze dne 8. ledna 2009 trestní zákoník. s. 354–461, § 331, § 332, § 333

¹³ Česko. Zákon ze dne 8. ledna 2009 trestní zákoník. s. 354–461, § 334, odst. 1.

je způsobeno především tím, že dochází k velké medializaci kauz, které s ním souvisí. O lobbyingu se začíná mluvit veřejně a dalo by se říci, že je to jedno z mnoha „moderních“ slov, které se dostalo do slovníků politiků - ať už v České republice nebo ve světě.

Samotný pojem se vyvinul z latinského „labium“, což znamená vstupní halu. V anglickém jazyce se vyskytují dva významy tohoto slova. „Lobby“ jako předsíň, či hala, a také jako nátlaková skupina. Původním významem je právě vstupní hala, v níž v minulosti čekali poddaní na svého panovníka, se kterým chtěli jednat a bezpochyby ho také ovlivnit, učinit na něj nátlak. Přenesením tohoto pojmu je možné se dobrat k dnešní „nátlakové skupině“. Překlad tedy charakterizuje samotnou podstatu pojmu, kdy jde o nátlakovou nebo zájmovou činnost v předsálí místnosti, kde se rozhoduje například o legislativě. V těchto místech není přesný jednací řád jako v hlavním sále, a proto je zde prostor pro ovlivnění zákonodárce, aniž by ovlivňovatel musel předstoupit před celé plénum. Na druhou stranu je to veřejně přístupný prostor a tudíž by mělo dojít i k určité kontrole ostatními přítomnými.

Do politického slovníku se pojem dostává poprvé v 19. století (i když činnost, která by se dnes za lobbying považovala byla prováděna už mnohem dříve, jen ne pod tímto označením – například v roce 1215 anglický král Jan udělil baronům právo protestovat proti jakémukoli porušení jejich práv, čímž vytvořil protiváhu jeho centralizované moci, a tím vytvořil možnost ovlivnění panovníka šlechtou¹⁴). Otázkou je, zda byl prvně použit v USA nebo Velké Británii. Vymětal uvádí, že pokud se zaměříme čistě na provádění samotné činnosti bez pokusů o její legislativní omezení, pak by měl mít lobbying původ ve Velké Británii (podle *West's Encyclopedia of American Law* je možné se s pojmem lobbista setkat v polovině 17. století, kdy se občané shromažďovali v předsálí poblíž dolní komory Parlamentu, aby členům komory prezentovali svůj názor na projednávané záležitosti¹⁵). Pokud je ale zkoumán původ prvních pravidel, která se této problematice týkají, je možné za kolébku lobbyingu považovat USA. Spojené státy americké mají na poli legislativní

¹⁴ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 23.

¹⁵ Tamtéž, s. 23.

regulace lobbingu nejdelší historii. První skutečný pokus o omezení lobbistů se zde datuje do roku 1876. Sněmovna reprezentantů tehdy požadovala registraci lobbistů u Kancléře sněmovny.¹⁶ V dalších letech se řada bývalých politiků snažila prosadit jako zástupci zájmových skupin (především silných průmyslových lobby) a využít tak své znalosti a známosti z předchozího působení v Kongresu. V roce 1907 byl přijat první zákon, který se týkal zákazu přijímání darů na volební kampaň od bank a podniků. V roce 1913 dochází k prvnímu vyšetřování nekalého lobbingu a to proti Národní asociaci výrobců. Dvacátá a třicátá léta dvacátého století se nesla ve znamení boje proti sílícím nekalým aktivitám ze strany lobbistických skupin. Zároveň zde začínal růst vliv nacistického hnutí. Ze snahy těmto vlivům zabránit vznikly v letech 1936 a 1938 zákony MMA (Merchant Marine Act) a FARA (Foreign Agents Registration Act). MMA byl zaměřen na zástupce jen určitých odvětví uvnitř Spojených států a FARA měl být nástrojem pro kontrolu členů zahraničních států, především pak pro získání kontroly nad zahraniční propagandou. Zároveň je považován za jeden z prvních pokusů o celonárodní regulaci lobbingu na území USA.¹⁷ Dále již není historický vývoj lobbingu tak pevně spojen jen se Spojenými státy a začínají se objevovat také vlivy jiných zemí. Vybranými státy se bude práce zabývat ve čtvrté kapitole.

1.3 Funkce, adresáti a praktiky

Lobbing je součástí fungování demokracií a jako takový plní mnoho funkcí, které společnosti přinášejí jak řadu výhod, tak i určité problémy. Následující subkapitola poukáže alespoň na některé z nich.

Základní funkcí lobbingu, která vyplývá z jeho definic (viz kapitola 2.1), je snaha o ovlivnění rozhodnutí subjektu, který má rozhodovací pravomoc. Toho by se měl snažit dosáhnout pomocí etických postupů a poskytováním určitých argumentů a informací. Ty

¹⁶ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 23-26.

¹⁷ Tamtéž, s. 26-28

musí být založeny na skutečných, pokud možno nezkreslených, údajích. Informace jsou zaměřeny na oblast, ve které se snaží lobbista osobu s rozhodovací pravomocí ovlivnit, a proto by měl mít v daném oboru hluboké znalosti. Jeho expertizy tak mohou být důležitým zdrojem informací při rozhodování. Můžou vycházet i z širšího kontextu a ukazovat souvislosti s jinými oblastmi zájmu. Lobbista se snaží nabídnout řešení konkrétního problému podložené relevantními argumenty. Pokud je na problému zainteresováno více lobbistů nebo zájmových skupin, pak se zákonodárci nabízí více variant řešení, z nichž si může vybírat. Často se cílem velkých kampaní stává upozornit na konkrétní problémy a medializovat je. Lobbista tedy může poukázat na zanedbávané problémy společnosti a přispět tak k jejich řešení. Mezi často zmiňované funkce patří vymáhání základních práv, sbírání informací a role hlídacního psa. Tato funkce je připisována celé občanské společnosti, jejíž součástí jsou i zájmové skupiny, které vytvářejí zpětnou vazbu pro státní správu. Především neziskové organizace se snaží působit v celospolečenském zájmu a vytvářet tak tlak na lepší činnost státu. Sběr a poskytování informací vede k lepší komunikaci ve společnosti a může tak přispět k vyjasnění stanovisek jak mezi partnery, tak mezi soupeři. Pomáhá tak utvářet vztahy mezi jednotlivými subjekty.¹⁸

Lobbing umožňuje komunikaci společnosti se zákonodárci a celým státním aparátem. Kromě voleb je to jedna z možností, jak do vedení státu promítnout názory obyvatelstva. Otázkou zůstává, jaká část těch, kdo se považují za lobbisty, pracuje ve prospěch veřejnosti a jaká ve svém vlastním zájmu.

S posouzením přínosu lobbingu souvisí rozdílné vnímání subjektů, které se lobbistickými aktivitami zabývají. Odlišnost ve vnímání lobbingu jako veřejně prospěšné, či neprospěšné činnosti je závislá na tom, zda hovoříme o aktivitách společností usilujících o soukromý prospěch nebo neziskových zájmových skupin. Ve výzkumu společnosti Factum Invenio z roku 2005, který proběhl mezi českými politiky, respondenti často uváděli svůj vyhraněný názor na lobbing soukromých firem. Naproti tomu vítají lobbování některých

¹⁸ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 38-39.

občanských zájmových skupin. Právě zde vidí lobbying jako nástroj sloužící k budování občanské společnosti¹⁹.

Všeobecně se předpokládá, že cílem soukromé společnosti je maximalizace zisku. Tohoto cíle bude chtít dosáhnout i ve chvíli, kdy má v plánu lobbovat. Není příliš pravděpodobné, že by takováto společnost chtěla fungovat ve prospěch veřejného zájmu na svůj vlastní úkor. A právě z tohoto důvodu je lobbying těchto společností vnímán s většími rozpaky, než pokud jde o neziskové organizace.

Stěžejní při uskutečňování lobbyingu je především určení toho, na koho bude lobbyingová aktivita zaměřena – tedy lobbovaného. Kalniņš uvádí 4 skupiny subjektů, na které je možné se zaměřit. První skupinou jsou politické strany. Zde mluví především o financování strany nebo získání členství (party financing, joining a party). Financování považuje za jednu z nejúčinnějších metod, ale zároveň dodává, že je často spojována s korupcí. Metoda členství ve straně se podle Kalniņše dá považovat za techniku lobbyingu jen do té chvíle, dokud jde o hájení zájmu soukromé osoby v interakci s veřejnými činiteli. Druhou skupinou, na kterou je možné se zaměřit jsou konkrétní úředníci a zástupci státních orgánů. Zde kromě technik založených na korupci (úplatkářství) hovoří o využití legálně dostupných možností s ohledem na zákony dané země. Další skupinou jsou samotní zákonodárci. Zde je nejdůležitější technikou předkládání argumentů, materiálů či návrhů zákonů, které mohou pomoci vytvořit názor zákonodárce na danou problematiku. Poslední skupinou jsou různí účastníci politického procesu a široká veřejnost. Může jít o státní úředníky, společnosti, veřejné organizace či sociální skupiny apod. Zde je prostor pro mnoho metod od využívání sdělovacích prostředků, přes vytváření poradních výborů při státních institucích, po pořádání seminářů.²⁰

¹⁹ Factum Invenio, Průvodce účinným lobbováním v ČR, s. 4.

²⁰ KALNIŅŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 34-39.

Kromě subjektu, na který je aktivita soustředěna, je podstatná technika, které bude pro dosažení cíle použito. Jejich nejčastěji používané dělení je na přímé a nepřímé (existuje samozřejmě i mnoho jiných dělení – například podle toho, zda se mohou techniky opakovat, na koho mají působit, kdo z nich bude mít prospěch apod.).

Při použití přímého lobbingu jde o přímé oslovení osob, které jsou zodpovědné za tvorbu zákonů, a také jejich spolupracovníků, kteří mohou mít na danou problematiku vliv. Tato metoda patří mezi nejnáročnější, ale zároveň nejlépe hodnocené. Nutná je perfektní znalost prostředí a vazeb mezi jednotlivými subjekty, které se podílejí na ovlivňování zákonodárců. Přímý lobbing je využíván především v oblastech, ve kterých se příliš neangažuje široká veřejnost, tedy by zde nebylo vhodné používat plošné lobbistické aktivity. Může jít o specifické technické a odborné otázky. S tím souvisí náročnost těchto technik na znalosti daného oboru popřípadě technického zázemí, které je použito při získávání informací. Právě díky úzké specializaci těchto lobbistů je přímý lobbing často považován za ten typ lobbingu, který je na hranici zákona. Protože jde o problematiku, se kterou je veřejnost většinou méně obeznámena, mohou se zde objevit tendence považovat aktivity, které se jí týkají za nelegální. Jako nejčastěji používané techniky přímého lobbingu jsou v literatuře uváděny dopisové a telefonní kampaně (dopisy, emaily, faxy, telefonáty vybraným osobám), osobní návštěvy, organizované debaty, kontaktování asistentů, konzultantů a poradců, příspěvky na předvolební kampaně atd.²¹

Na rozdíl od přímého lobbingu se nepřímý nezaměřuje přímo na tvůrce zákonů a osoby v jejich nejbližším okolí, ale snaží se ovlivnit mínění mnohem širšího okruhu osob. Jde o ovlivnění široké veřejnosti, například prostřednictvím vzdělávacích kampaní. Snahou je doručit občanům takové informace, které prezentují lobbistův zájem. Nejvíce používanými technikami jsou letákové kampaně, reklama v médiích nebo pořádání konferencí a seminářů s odborníky. Specifickými technikami nepřímého lobbingu jsou diskuze v médiích, vytváření koalic (tzv. logrolling), grassroots lobbing či prosazování určitého zájmu soudní cestou. Z těchto metod je dnes pravděpodobně nejpoužívanější technika

²¹ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 43-44.

grassroots lobbying, která je založena na lobbyingu zdola. Je to metoda nátlaková, vycházející z úzkého propojení občanské veřejnosti s politikou. Využití tohoto způsobu lobbyingu je však limitováno jeho vhodností především pro témata, která ovlivňují celou společnost, kde existuje možnost získání velkého počtu příznivců, jejichž prostřednictvím následně dochází k tlaku na zákonodárce. Mezi typické nástroje využívané pro grassroots lobbying patří petice, protesty, organizované pochody, stávky, ale možná je i jejich kombinace s nástroji uvedenými již dříve.²²

²² MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 44-50.

2. Regulace lobbingu

Otázka regulace lobbingu je poměrně složitá. Přestože je lobbing považován za legální aktivitu, velmi často se hovoří o jeho upravení zákonem. Je to dáno povahou samotné činnosti. Pro velkou část veřejnosti je lobbing neznámou aktivitou, kterou často vnímá jako jiný výraz pro korupci. Jak tedy vymezit aktivitu, která je pro většinu veřejnosti synonymem něčeho neznámého? Už množství odlišných definic, které je možné v literatuře najít, dává tušit, že bude existovat více právních úprav. Úpravy lobbistické činnosti se stát od státu liší. S ohledem na jejich specifické podmínky, historický vývoj či samotný přístup k regulaci najdeme v zemích s fungující úpravou rozdíly. Na jedné straně stojí anglosaské země (především USA a Velká Británie), které mají v regulaci lobbingu dlouhou tradici, na straně druhé pak najdeme státy, které se na toto pole pustily teprve nedávno (Polsko, Litva) nebo jej zcela ignorují. Je nutné říci, že zemí, které lobbing právně upravily, je mnohem méně než těch, které se touto otázkou nezabývaly. Smyslem regulace lobbingu není jeho omezení. Jde především o jeho legislativní vymezení tak, aby **jej** mohl provozovat každý, kdo bude ochotný se danými pravidly řídit.²³ Cílem regulace je zvýšení transparentnosti politických procesů, prosazování stejných možností přístupu různých skupin k zákonodárcům, podporovat dodržování etických norem politických procesů či předcházet korupci.²⁴

V praxi se vyvinuly dva hlavní proudy. Jeden pro Severní Ameriku, druhý pro Evropské země. Jak uvádí Kalninš, nejdetailnější a zároveň nejkomplexnější regulace existuje v USA a Kanadě. Na druhé straně jsou zde evropské země, které regulují lobbing v mnohem menší míře. Můžeme zde najít tři hlavní přístupy. Prvním je naprosto žádná regulace. Druhým, který je používán především v Evropské unii, je přístup, kdy jsou stanoveny minimální, nepříliš zatěžující povinnosti pro lobbisty či úředníky. Například požadavek zaregistrovat se jako lobbista pokud chce získat povolení přístupu do některé instituce.

²³ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 53.

²⁴ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 69.

Třetí přístup nereguluje lobbying jako takový, ale zavádí předpisy pro činnost veřejných činitelů, které nepřímo ovlivňují také jejich vztah s lobbisty (například zákon o střetu zájmů).²⁵

Stěžejním bodem právní úpravy lobbyingu je definice hlavních pojmů. Jde především o pojmy lobbista, lobbistická aktivita/kontakt, lobbovaný. Definice musí být jednoznačné a nezaměnitelné. Měly by postihovat celou šíři pojmu, ale zároveň by měly být co nejjednodušší. Je nutné stanovit postupy, které zajistí větší transparentnost (povinnost zveřejňovat informace o lobbistické činnosti, povinnost lobbovaného zaznamenávat kontakty s lobbisty apod.), určit orgán, který bude dohlížet na dodržování pravidel či zajistit vymahatelnost legislativy pomocí sankcí pro ty, co zákon poruší.²⁶

Při vytváření regulace si zákonodárci musí odpovědět na několik otázek, na které není jednoznačná odpověď. Právě preference určitého řešení před ostatními vede k různorodosti právních úprav lobbyingu v jednotlivých zemích. Z počátku je nutné určit, zda bude regulována samotná lobbistická aktivita jako činnost, nebo zda se úprava zaměří přímo na profesi lobbisty jako povolání.²⁷ Následně vyvstává otázka, jak vymezit lobbovaného. Měli by to být všichni veřejní činitelé včetně úředníků nebo jen politické špičky? Otázkou je, zda do výčtu zařadit také asistenty poslanců a zaměstnance jejich resortů, protože i ti jsou schopni svou činností ovlivnit rozhodnutí zákonodárce. Má se regulace vztahovat jen na legislativní nebo i na exekutivní moc? Důležitou otázkou je definice samotného lobbisty. Zde se vyvinuly dva přístupy. Lobbista je definován jako subjekt reprezentující třetí stranu (svého klienta nebo zaměstnavatele) za určitou odměnu. Tento princip založený na finančním vztahu mezi lobbistou a tím, pro koho pracuje je typický především pro Severní Ameriku. Pro kontinentální Evropu je specifický přístup založený na sociálním vztahu. Lobbista není jasně identifikován a vychází se z určité známosti, z jejich větší zapojení do

²⁵ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 18.

²⁶ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 55.

²⁷ Tamtéž, s. 56.

politického systému. V úpravách mnoha zemí je lobbista také vymezen podle úsilí, které své činnosti věnuje. Rozlišují tedy profesionální lobbyisty a dobrovolné, případně takové, u nichž není lobbying hlavní náplní činnosti. Zajímavý přístup má Evropský parlament. Zde je lobbyistou ten, kdo požádá o průkaz, který mu dovoluje vstup do budovy parlamentu. Součástí získání pasu je přijetí etického kodexu. Tvůrci úpravy se musí také zabývat problémem, zda nedochází ke kolizi mezi mandátem veřejného činitele a jeho případným členstvím v nějaké zájmové skupině nebo státním orgánu. Může být například poslanec zároveň lobbyistou? Problém konfliktu zájmů může být řešen povinností zveřejňovat svou účast v uskupeních, jejichž zájem by mohl prosazovat (Švédsko), nebo přímým zákazem využívání svého mandátu ve prospěch nějakých zájmových skupin (Francie). S tímto problémem souvisí otázka výkonu činnosti lobbyisty poté, co politik přijde o svůj mandát. Mohl by tak využít své kontakty získané v předchozím působení pro zájmy svého klienta. Toto je často řešeno ustanovením časové lhůty, po kterou nesmí veřejný činitel vykonávat profesi lobbyisty, aby tak nemohl využívat svého vlivu.²⁸

Mezi další otázky patří povinnost či dobrovolnost zveřejňování informací lobbyisty (jaké informace, jak podrobně), zavedení registru lobbyistů, ustavení kontrolních orgánů, vymahatelnost a postihy v případě porušení zákona nebo úprava provázanosti politických stran a zájmových skupin.²⁹

Problémem regulace lobbyingu se intenzivně zabývá OECD³⁰. Přestože se o otázce lobbyingu hovoří stále častěji, pouze čtvrtina členů této organizace zavedla legislativu upravující tuto problematiku. Většina zbylých členů spoléhá na samoregulaci lobbyistů³¹.

²⁸ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 57-65.

²⁹ Tamtéž, s. 67-71.

³⁰ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, www.oecd.com

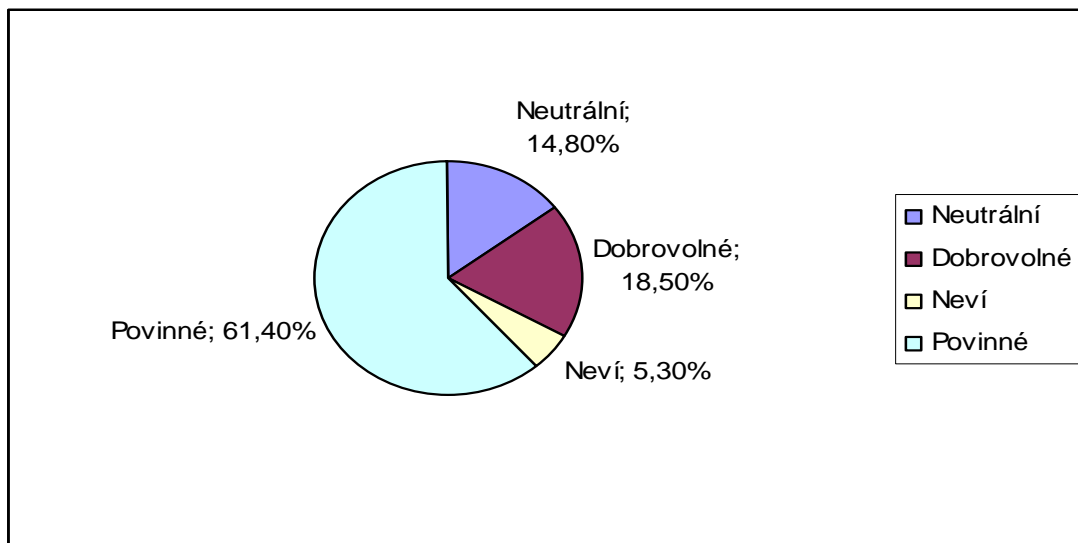
³¹ OECD, Transparency and Integrity in Lobbying, s. 2.

Organizace v posledních letech vydala několik studií, které se zabývají doporučeními pro jednotlivé státy, při vytváření regulačního rámce. Organizace vyjadřuje názor, že průhlednost lobbistických aktivit je rozhodující pro zabezpečení veřejného zájmu a prosazování rovných podmínek. V lednu roku 2010 zveřejnila zprávu, která obsahuje 10 principů transparentnosti a integrity lobbingu. Základními myšlenkami pro vytvoření efektivního systému regulace jsou jasné a jednoznačné definice lobbisty a lobbistické aktivity. Požadavky na informace zveřejňované lobbisty musí obsahovat účel, osobu, na kterou svou aktivitou působí, lobbistův finanční zdroj a cíle. Měla by být striktně definována pravidla očekávaného chování tak, aby nedošlo ke zneužití citlivých informací nebo ke konfliktům zájmů. Je nutné nastavit komplexní kontrolní mechanismy včetně monitoringu a systému prosazování a sankcí, které budou použity v případě porušení regulace. Zároveň by měly politické elity a jiné vysoce postavené subjekty podporovat kulturu pravidelného zveřejňování informací a svou činností přispívat k dodržování těchto pravidel³².

Zajímavé jsou výsledky průzkumu mezi lobbisty. OECD zjišťovala, zda jsou oni sami pro dobrovolnou či povinnou transparentnost - tedy zveřejňování jejich aktivit. Navzdory veřejnému mínění uvedlo 61,4 % oslovených lobbistů, že jsou pro povinné zveřejňování. Jen 18,5 % bylo pro dobrovolnost³³.

³² OECD, The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying

³³ OECD, Transparency and Integrity in Lobbying, s. 2.



Obr. 1: Mělo by být zveřejňování lobbistických aktivit povinné nebo dobrovolné?
Zdroj: OECD.

2.1 Druhy regulace

Obecně lze říci, že existují dvě možnosti regulace lobbingu. Tou první je možnost, kdy je lobbování upraveno zákonem – regulace přímá. V tomto případě stát vytvoří pravidla závazná pro jeho občany a kontroluje jejich dodržování. Druhou možností je regulace, která není zakotvená v žádném zákoně. Jde o regulaci nepřímou, která je prováděna většinou prostřednictvím přijetí etického kodexu samotnými lobbisty. Je pak na lobbistech, jestli se rozhodnout kodex přijmout. Je tedy založena na dobrovolném principu. V praxi dochází ke kombinaci těchto metod.³⁴

³⁴ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 72.

2.1.1 Přímá regulace

Přímá regulace spočívá ve vytvoření a přijetí zákona, který se týká přímo lobbistických aktivit. Států s tímto systémem není mnoho. Můžeme mezi ně zařadit například USA, Kanadu, Litvu, Maďarsko a Polsko. Je otázkou, proč je tato metoda používána zrovna ve státech nově přijatých do Evropské unie. Možnou odpovědí by mohl být podobný historický vývoj ve 20. století, kdy poslední tři zmíněné země byly součástí Sovětského svazu, a proto zde může existovat silná potřeba omezit korupci, která je nepříjemnou součástí problematiky lobbingu. Tento typ regulace je vyspělejší především v Severní Americe. V Evropě je tento typ spíše výjimkou a ty regulace, které zde fungují, jsou často založeny právě na vzorech ze zámoří (např. Litva).³⁵

Schválení takového zákona s sebou nese potřebu přesné definice důležitých pojmů jako jsou *lobbista*, *lobbistická činnost*, *lobbovaný* atd. Dále je potřeba určit orgán, který bude vést evidenci a kontrolu lobbistů, stanovit sankce a určit ty z reprezentantů státního aparátu, na které se bude zákon vztahovat. Součástí právních úprav je většinou také požadavek registrace do seznamu lobbistů, splnění podmínek pro vstup a další vykonávání profese. Jednotlivé úpravy se pak liší hloubkou informací, které o sobě musí regulované subjekty uvádět.³⁶

Výhodou přímé regulace je v porovnání s tou nepřímou snazší vymahatelnost pravidel, o kterou se stará státní aparát. Úprava stanovuje přísnější podmínky, které jsou pak lépe kontrolovatelné.³⁷

³⁵ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 75-76.

³⁶ Tamtéž s. 75-77.

³⁷ Tamtéž, s. 72.

2.1.2 Nepřímá regulace

V tomto případě regulace není součástí zákona. Mohou být upraveny postihy za korupci v trestním zákoně nebo mohou být stanovena pravidla pro střet zájmů. Tato a podobná pravidla však nejsou zanesena se speciálním zákoně, který by se týkal přímo regulace lobbingu. Tento stav v současnosti (listopad 2010) přetrvává například v České republice.

Nepřímá regulace je nejčastěji postavena na principu etického kodexu, k jehož dodržování se mohou lobbisté dobrovolně zavázat. Ty většinou vytvářejí zastřešující organizace, které lobbisty sdružují a jejich členství je pak podmíněno přijetím kodexu. Uvedeným způsobem funguje Velká Británie, kde je hluboce zakořeněn pocit odpovědnosti vůči společnosti a cti, a proto je možné, aby zde bez větších problémů fungoval (ve Velké Británii tedy fungují dva typy regulace. Jednak jde o regulaci příjemců lobbingu, tedy poslanců, a také zde existuje samoregulace ze strany lobbistů)³⁸.

Kalninš uvádí, že preference samoregulačního principu je v zájmu samotných lobbistů. Podle něj je pokles efektivnosti etického lobbingu způsoben potřebou soupeření s těmi subjekty, které používají neetické až korupční praktiky k dosažení svého zájmu. Ve vlastním zájmu poctivých lobbistů by pak mělo být omezení aktivit těch, kdo používají nelegální praktiky. Dalším faktorem pro samoregulaci by měla být snaha zamezit přijetí státní, více restriktivní, regulace.³⁹

Nevýhodou tohoto přístupu je jeho špatná vynutitelnost. Pravidla nastolená tímto způsobem jsou často příliš obecná tak, aby vyhovovala všem subjektům, které patří do regulované oblasti.

³⁸ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 80, 99.

³⁹ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 75.

3. Lobbying v zahraničí

V následující kapitole se práce zaměřuje na popis prostředí lobbyingu v několika zemích. Každá země je specifická svými podmínkami, ať už jde o historický vývoj, státní zřízení nebo kulturní odlišnosti. S ohledem na to se v jednotlivých zemích vyvinuly rozdílné způsoby nahlížení na snahu o regulaci. Práce se pokusí objasnit způsob, jakým je v těchto zemích problematika řešena, a jak kvalitně systém funguje. Přiblíží systém v USA, kde má lobbying velmi dlouhou tradici. Popíše prostředí Evropské unie a některých jejích institucí a poté se zaměří na Litvu, jako na stát s podobným historickým vývojem jako měla Česká republika, a kde je již regulace několik let uzákoněna. Nejdříve se však zaměří na prostředí ve Velké Británii, která je svým pojetím lobbyingu přeci jenom specifická.

3.1 Velká Británie

Británie je svým přístupem typická a odlišuje se od ostatních zemí s regulovaným lobbyingem. Lobbying je zde omezen ze dvou směrů. Prvním je samoregulace samotných lobbistů, druhým je nepřímá regulace činnosti poslanců ze strany státu. Jde tedy o regulaci příjemců lobbyingu. Ve Velké Británii tedy není lobbying upraven přímo zákonem, ale členové Dolní sněmovny a Sněmovny lordů jsou vázáni dodržováním etického kodexu poslance. Navíc jsou lobbisté vázáni vlastním etickým kodexem. Existuje zde tedy dvojitá regulace.⁴⁰

Dnešní systém se začal formulovat na začátku devadesátých let. V roce 1991 předložila Dolní sněmovna návrh, ve kterém se snažila prosadit povinný kodex chování. Návrh byl zamítnut. O tři roky později se v médiích objevilo několik skandálů konzervativních poslanců. Po těchto aférách se tehdejší premiér John Major rozhodl zřídit nezávislý Výbor pro etické standardy ve veřejném životě (CSPL)⁴¹. Nakonec výbor vytvořil koncept, na

⁴⁰ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 76, 80, 99.

⁴¹ Committee on Standards in Public Life

jehož základě dnes regulace funguje. Ta platí pro členy dolní komory Parlamentu Spojeného království⁴², ale také pro všechny úředníky veřejných institucí a britské poslance v Evropském parlamentu⁴³. Velká Británie tak svým způsobem vyřešila problém související se složitou definicí pojmu tím, že kontroluje lobbované, v tomto případě zákonodárce. V roce 1994 byl také založen Výbor pro etické standardy a imunitu (SPC)⁴⁴ a o rok později byl určen zvláštní zmocněnec pro etické standardy, který řeší případné prohřešky.

Pokud jde o Horní sněmovnu, od roku 1995 mají členové povinnost ohlašovat svoje finanční zájmy v tzv. „*Register of Member's Interests*“ neboli protokolu finančních zájmů poslanců, který je zde hlavním nástrojem regulace ze strany státu⁴⁵. Poslanec je povinen ho každý půlrok doplňovat. Následně je registr každý rok zveřejňován a dohlíží na něj již zmiňovaný Výbor pro etické standardy a imunitu⁴⁶.

Vedle pravidel, která byla stanovena Parlamentem pro jeho členy, v Británii existuje také iniciativa omezující samotné lobbyisty, tedy ty, kteří se snaží o prosazení určitých zájmů. Pod svým jménem je sdružuje Asociace profesionálních politických konzultantů (APPC)⁴⁷, která existuje od roku 1994. Asociace vytvořila svůj vlastní etický kodex (*Code of conduct*) a dobrovolný registr. Podmínkou členství je tedy závazek dodržování kodexu. Členství však není povinné. Dále sem patří Asociace konzultantů na vztahy s veřejností

⁴² Britský parlament se skládá ze dvou částí: House of Lords (Sněmovna lordů) a House of commons (Dolní sněmovna).

⁴³ RYCHETNÍK, L. Regulace lobbování ve Velké Británii, s. 8.

⁴⁴ House of commons Standards and Privileges Committee.

⁴⁵ Registr je zvlášť veden také pro dolní komoru (MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 101).

⁴⁶ EUROPEAN PARLIAMENT. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, s. 50.

⁴⁷ Association of Professional Political Consultants. Dostupné z WWW: <<http://www.appc.org.uk/>>

(PRCA)⁴⁸ a Autorizovaný institut vztahu s veřejností (CIPR)⁴⁹. Každá z těchto asociací má vlastní etický kodex.⁵⁰

Pro úplnost je nutné uvést, že do tohoto celého systému by se dal zařadit také registr novinářů a asistentů poslanců, který byl vytvořen v roce 1985. Ten opravňuje akreditované novináře a asistenty poslanců ke vstupu do sídla parlamentu.

3.2 Spojené státy americké

Spojené státy jsou v oblasti lobbingu průkopníkem - a to z hlediska dlouhé historie snah o jeho regulaci. Je to způsobeno především dlouhou existencí samotného pojmu v jejich politické kultuře. Lobbing je součástí americké společnosti již více jak 150 let⁵¹. Velmi brzy si zde také uvědomili, že je potřeba tuto činnost kontrolovat, aby nedocházelo ke korupčnímu jednání, tudíž zde minimálně již sto let existují snahy o jeho regulaci.

Při pohledu do současnosti je možné zjistit, že se za tuto dobu vyvinulo odvětví, ve kterém se dnes pohybují obrovské finanční prostředky. Během recese v roce 2009 dosáhly výdaje na lobbing na federální úrovni v USA rekordní hodnoty 3,5 miliardy USD. Od roku 2005 se počet lobbistů na celostátní úrovni pohybuje kolem 14 000⁵².

Počátky snahy o regulaci se datují do let před první světovou válkou, kdy byla americká společnost prostoupená korupcí⁵³. Původní návrh zákona byl předložen již v roce 1907, byl však zamítnut. První úspěšná regulace nepřišla na federální úrovni, ale týkala se pouze jednoho sektoru. V roce 1935 byla omezena oblast výstavby inženýrských sítí a o rok

⁴⁸ Public Relations Consultants Association. Dostupné z WWW: < <http://www.prca.org.uk/> >.

⁴⁹ Chartered Institute of Public Relations. Dostupné z WWW: <<http://www.cipr.co.uk/>>.

⁵⁰ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 103.

⁵¹ RŮŽIČKA, J. Lobbying ve Spojených státech. s. 17.

⁵² OECD, Transparency and Integrity in Lobbying, s. 1.

⁵³ RŮŽIČKA, J. Lobbying ve Spojených státech. s. 19.

později také oblast obchodní námořní dopravy.⁵⁴ Z těchto postupných kroků je patrné, že se ani ve Spojených státech nerodila regulace lobbingu bez problémů. Postupem času se začala omezení rozšiřovat i do dalších odvětví a v roce 1946 byla uzákoněna první celostátní regulace. Byl přijat zákon *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA). Ale již ve chvíli, kdy byl přijat, byl tento zákon vnímaný poměrně negativně kvůli neupřesnění některých detailů, jako byla například definice primární aktivity, o kterou se opíral při určování subjektů, které by měly povinnost se registrovat. Postupem času byla jeho síla dále oslabována rozhodnutími nejvyššího soudu.

Tyto nedostatky se snaží odstranit v současnosti platný *Lobbying Disclosure Act*⁵⁵, který byl přijat Kongresem v roce 1995. Především jde o to, že zpřesňuje a doplňuje klíčové definice lobbisty a lobbistické aktivity. Povinnost registrovat se má lobbista nebo společnost lobbisty zaměstnávající do 45 dnů od první lobbistické aktivity, a to u *Secretary of the Senate* a také u *Clerk of the House of Representatives*⁵⁶. Povinnost registrovat se vzniká až od určité částky výdajů, které daná firma nebo jednotlivec na lobbying vynaloží. Aktuálně (listopad 2010) vzniká povinnost registrace pro lobbistickou firmu v případě, že její příjem z každého jednotlivého klienta překročí 3000 USD za jedno čtvrtletí. U organizací zaměstnávajících in-house⁵⁷ lobbisty činí tato částka 11 500 USD.⁵⁸ Pololetně dochází k revidování tohoto opatření a k přizpůsobení částek inflaci. Informace, které se při registraci uvádějí, jsou poměrně podrobné, a tak je celý systém dobře kontrolovatelný.

⁵⁴ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 88.

⁵⁵ V celém znění dostupný na WWW: <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>>.

⁵⁶ Lobbying Disclosure Act of 1995, s. 6.

⁵⁷ In-house lobbistou je lobbista, který je interním zaměstnancem jediné společnosti a lobbuje v jejím zájmu.

⁵⁸ Lobbying Disclosure Act Guidance, s. 5.

Dalším ze způsobů dohledu je zákaz pro určené státní činitele vykonávat lobbying po dobu jednoho roku od odchodu z jejich funkce. Existují také etické kodexy v Senátu, Sněmovně reprezentantů a svůj kodex má i Americká liga lobbistů⁵⁹.

Kromě tohoto federálního zákona společného pro celé území USA je lobbying upraven také zákony jednotlivých států, které federaci tvoří. Ve velké většině případů je tato „místní“ regulace ještě přísnější.

I přes podrobnost registrací a zdánlivou kvalitu systému se ani ve Spojených státech nevyhnou problémů s lobbyingem. Právě odsud pochází pojem *“revolving door”*. Jde o situaci, která je pro USA typická. Vysloužilí členové Kongresu se po opuštění svých funkcí stávají zaměstnanci lobbistických společností s cílem využít své známosti. Jejich počty se pohybují mezi dvěma až třemi stovkami, což je poměrně vysoké číslo. Tento proces probíhá i v opačném směru, a proto tedy daný název.

3.3 Evropská unie

Evropská unie je typická svou složitou strukturou a propracovanou byrokracií. Právě šíře celého systému umožňuje existenci mnoha zájmových skupin či jednotlivců, kteří se snaží získat alespoň část z pověstného evropského koláče. Proto je v současnosti na celou unii nabaleno obrovské množství lobbistů. A není se čemu divit. Celá unie se skládá z 27 zemí a každá z nich se zde snaží prosadit své zájmy. Ať už jde o její zakládající členy nebo země, které přistoupily mezi posledními, vždy se najdou důvody, proč se snažit o ovlivnění rozhodovacích orgánů ve svůj prospěch. Evropská unie je hřištěm, na kterém mezi sebou „válčí“ zástupci jednotlivých zemí (ať už členských nebo mimo společenství) a mnoha firem o získání výhody před ostatními. Lobbista působící v Unii tak musí dbát na své dobré jméno, aby byl pro své obchodní partnery důvěryhodným. To by mohlo nahrávat dojmu, že zde není regulace potřebná, ale opak je pravdou. Určitá regulace zde existuje.

⁵⁹ American League of Lobbyists dostupné z WWW: < <http://www.alldc.org/> >.

Pokud jde o samostatné státy, členy Unie, pak je regulace na jejich úrovni zcela v kompetenci daného státu. Tato kapitola se ale bude zabývat Evropskou unií jako celkem s vlastním systémem úpravy. Aktuální čísla hovoří o zhruba 15 000 až 20 000 lobbistech, kteří jsou sdruženi ve více než 2 500 organizacích. V samotném Evropském parlamentu bylo k 1. 2. 2011 v databázi zájmových skupin zaregistrováno 1819 organizací.⁶⁰ To z EU činí druhé největší centrum lobbistů na světě hned po Washingtonu D. C.

Na celounijní úrovni existuje minimální regulace lobbistických aktivit. V Unii jako komplexním systému existují tři hlavní místa, na která se mohou lobbisté a zájmové skupiny zaměřit. Jsou to Evropská komise, Evropský parlament a Evropská rada. Před rokem 1987 se většina lobbistických aktivit odehrávala v Komisi. V daném roce byl přijat *Jednotný evropský akt*⁶¹, což vedlo k rozšíření pravomocí Evropského parlamentu a částečnému přesunu pozornosti lobbistů právě na tuto instituci.

Pokud jde o samotnou Komisi, ta je otevřená co nejširšímu počtu návrhů a připomínek, aby zde bylo získáno co nejvíce podnětů k vytvoření legislativního návrhu. Do Parlamentu by následně měly přijít pouze ty informace, které jsou relevantní. V roce 2008 zde rozběhla Evropská iniciativa pro transparentnost⁶² registr zástupců zájmových skupin. Zapsání se do něj je dobrovolné. Registrované organizace musí uvést například předmět své činnosti, cíle, nebo oblast politiky, ve které chtějí působit. Součástí této registrace je přijetí kodexu chování, který určuje pravidla pro jednání členů zájmových skupin a představitelů Komise.

V Evropském parlamentu je registrace lobbistů povinná a je součástí akreditačního procesu pro přístup do jeho prostor. Nutné je také přijetí kodexu chování. Tímto procesem musí projít každý, kdo chce v parlamentu působit déle jak pět dní v roce a chce komunikovat s jeho členy ohledně výkonu jejich funkce ve svém nebo cizím zájmu. Členové parlamentu

⁶⁰ Zdroj dostupný z WWW: <http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_cs.html>.

⁶¹ Podepsán v Lucemburku a Haagu. V platnost vstoupil 1. července 1987, provedl změny nezbytné k dobudování vnitřního trhu. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm#other>>.

⁶² European Transparency Initiative, dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm>.

i asistenti poslanců jsou povinni pravidelně vyplňovat prohlášení o svých finančních příjmech. Poslanci nesmějí přijímat žádné dary ani výhody⁶³.

Evropská rada platí za nejméně přístupnou lobbyingu, a pokud zde nějaký probíhá, pak se děje především prostřednictvím lobbyingu jednotlivých národních vlád, z jejichž členů je Rada sestavena⁶⁴. Součástí Rady jsou také pracovní skupiny, jejichž členy by měli být pouze zástupci jmenovaní národními vládami. Většinou tak mají statut zástupce členské země, buď jako vyslanci ministerstva, nebo jako Stálí zástupci v Bruselu⁶⁵. Především to ztěžuje zájmovým skupinám lobbistickou činnost přímo v sídle Rady. Proto se ji lobbisté snaží ovlivnit nepřímo skrz kanály národních vlád. Většinou se tak soustředí na níže postavené úředníky, než přímo na ministry. Další překážkou je vysoká finanční náročnost lobbyingu v Radě, která může souviset například s častým cestováním za členy pracovních skupin, kteří nemají sídlo v Bruselu, nebo s koordinací nadnárodních aktivit. Z toho vyplývá, že lobbying na této úrovni je dostupný především dobře zajištěným komerčním společnostem, a tím spíše je důležitá jeho kontrola.⁶⁶

Ještě dodejme, že v prostoru Unie existuje mnoho organizací sdružujících profesionální lobbisty. Členství v nich je většinou podmíněno přijetím jejich etického kodexu. Mezi ty nejvýznamnější patří Society of European Affairs Professionals (SEAP)⁶⁷ a European Public Affairs Consultancies' Association (EPACA)⁶⁸. První jmenovaná sdružuje individuální lobbisty, druhá zastřešuje celé konzultační společnosti⁶⁹.

⁶³ LABOUTKOVÁ, Š.; ŽÁK, M. Teorie a praxe lobbování – EU a ČR, s. 16.

⁶⁴ GAJDOŠ, M. aj. Lobbismus versus korupce.

⁶⁵ VAN SCHENDELEN, R. Jak lobbovat v Evropské unii – aneb Machiavelli v Bruselu, s. 67.

⁶⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, s. 42.

⁶⁷ Dostupné z WWW: <<http://www.seap.be>>.

⁶⁸ Dostupné z WWW: <<http://www.epaca.org>>.

⁶⁹ WINKLEROVÁ, M. Regulace lobbyingu v členských zemích EU, s. 21-22.

3.4 Litva

Litva jako první z nových členských zemí EU zavedla zákonnou regulaci lobbingu a z pohledu České republiky může být cenným zdrojem inspirace vzhledem k jejímu historickému vývoji. Je postkomunistickou zemí a demokratický systém je zde, v porovnání se státy západní Evropy, teprve v začátcích. Stejně jako v ČR se i v Litvě uvolnil politický režim až počátkem devadesátých let 20. století.⁷⁰ Z pohledu ostatních zemí, které zavedly regulaci lobbingu, je Litva specifická především kvůli tomu, že zde funguje odhadem jen pouze kolem 200 až 300 lobbistů.⁷¹ I přesto zde vznikl zákon, který upravuje jejich činnost. Celý zákon je poměrně přísný a předpokládá se, že se při jeho vytváření vycházelo ze vzoru z USA.⁷²

Zákon o lobbistických aktivitách byl schválen v roce 2000 (Law on Lobbying Activities) a později, v roce 2003, byl novelizován. Lobbista je zde definován jako „*fyzická či právnická osoba, která je zapsána v Registru lobbistů*“ a která splňuje dále uvedené podmínky. Lobbista musí být starší osmnácti let, nesmí být politikem, státním představitelem, úředníkem ani soudcem. Minimálně rok nesmí žádnou z uvedených funkcí zastávat a ani v minulosti nesměl spáchat trestný čin, nebo ten musel být promlčen.⁷³ Dále jsou upraveny pojmy *lobbistické aktivity*, *lobbistův klient*, *zpráva lobbisty*, *lobbistovy výdaje* a *příjmy*. Definice určuje lobbing jako „*činnost vykonávanou subjektem, ať již za odměnu nebo bezplatně, podle zájmu a instrukcí svých klientů, která usiluje o ovlivnění novelizace, doplnění nebo zrušení stávajících zákonů, nebo přijetí nebo odmítnutí nových zákonů*.“⁷⁴ Dle této definice je tedy lobbing činnost, která se týká pouze legislativního

⁷⁰ Novodobý samostatný litevský stát vznikl 11. března 1990 (zdroj: Wikipedie).

⁷¹ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 55.

⁷² MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 117.

⁷³ Litva. Law on Lobbying activities. část 1, čl. 3, odst. 1.

⁷⁴ Tamtéž, část 1, čl. 2.

procesu.⁷⁵ Povinností, která vyplývá ze zákona, je každoroční předložení zprávy o lobbistově činnosti. Zde musí kromě základních údajů o své osobě uvést sídlo všech svých klientů, název přijatého nebo navrhovaného zákona, který byl předmětem lobbistických aktivit, a příjmy a náklady svých lobbistických aktivit. Zprávu odevzdává Hlavní etické komisi (Chief Official Ethics Commission).⁷⁶ Ta se stará o celý registrační proces, spravuje Registr lobbistů, informuje veřejnost o lobbistických aktivitách a zároveň je i kontrolním mechanismem.⁷⁷

I přes existenci tohoto zákona, není regulace lobbingu příliš efektivní. Za čtyři roky existence zákona, tedy do roku 2004, se zaregistrovalo pouze sedm lobbistů.⁷⁸ Ani v následujících letech se situace příliš nezlepšila. Do konce listopadu 2010 bylo v registru zapsáno 27 lobbistů.⁷⁹ Podle Kalninše to může být způsobeno tím, že se litevští zákonodárci pokusili zavést přísnější opatření než v zemích, ze kterých původně při návrhu vycházeli. Absence implementačního mechanismu však může vést k opačnému výsledku, kdy nebudou lobbisté dodržovat ani ta nejzákladnější pravidla.⁸⁰

⁷⁵ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 117.

⁷⁶ Litva. Law on Lobbying activities. část 2, čl. 11.

⁷⁷ Tamtéž, část 3, čl. 13 a 14.

⁷⁸ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 55.

⁷⁹ Hlavní etická komise (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, 2011). Dostupné z WWW: <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=41>

⁸⁰ KALNINŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima. s. 56.

4. Prostředí českého lobbingu

V porovnání se zahraničími „velmocemi“ je Česká republika v oblasti lobbingu teprve na začátku. Nejenže zde neexistuje žádná zákonná regulace této činnosti, ale také zde je možné najít jen minimum materiálů věnujících se této problematice. Oproti zahraničí je v českém jazyce dostupný jen zlomek toho, co je možné najít především v USA, Velké Británii a Evropské Unii. V těchto zemích je problematika lobbingu, s ohledem na jejich historický vývoj, mnohem lépe prozkoumaná, čemuž odpovídají i dostupné zdroje.

V několika posledních letech se přeci jenom situace v ČR zlepšila. Ať už jde o snahy některých poslanců předložit návrh zákona nebo aktivitu občanských iniciativ, lobbying se dostává do povědomí široké veřejnosti. O názoru obyčejných lidí na toto téma je však známo stále velmi málo, a to především kvůli chybějícím průzkumům veřejného mínění. Nezbyvá tak, než polemizovat, do jaké míry je jejich názor utvářen sdělovacími prostředky. Ty se často v honbě za senzaci snaží prezentované kauzy nafouknout a ani si neuvědomují, že to, o čem referují ve svých příspěvcích nemá s lobbingem mnoho společného. To, že se lobbying dostává do povědomí občanů, je rozhodně dobré a pomůže to rozpoutat diskuzi o jeho prospěšnosti pro společnost, ale právě proto musí být prezentován tak, jaký ve skutečnosti je.

Tato kapitola se pokusí přinést přehled toho, co se na poli lobbingu událo od vzniku České republiky. Především se pak soustředí na snahy o jeho legislativní regulaci.

4.1 Vývoj a současnost lobbingu v ČR

O vývoji problematiky na našem území před rokem 1989 můžeme jen polemizovat. Dá se ale předpokládat, že stejně jako v dalších středoevropských zemích do tohoto roku nemůžeme hovořit o lobbingu tak, jak ho známe dnes, a to vzhledem k fungujícímu režimu, který zde nedovoloval klasickou činnost zájmových skupin. Po pádu režimu se zde

značně uvolnilo prostředí pro rozvoj zájmových skupin. Jak uvádí Hodges a Wood, tento rozvoj musel být nutně z velké části financován z peněz, které pocházely od vlády nebo ze zahraničních zdrojů. Neziskové organizace se tak staly více závislé na státních financích a ve srovnání se západními zeměmi se zde vývoj neubíral přirozenou cestou.⁸¹

V současnosti v České republice neexistuje žádná legislativní regulace, která by stanovila jasná pravidla. Na rozdíl od států, ve kterých je otázka lobbingu historicky zakořeněnou a prošla dlouhým vývojem, jako v USA nebo Velké Británii, v České republice jsme teprve na začátku debat o potenciální regulaci. V několika posledních letech se však začaly objevovat snahy o jeho úpravu v souvislosti s proniknutím pojmu do povědomí široké veřejnosti.

První pokusy o zahájení rozhovorů na toto téma se datují ke vstupu České republiky do Evropské unie. V roce 2004 se Institut pro ekonomickou a politickou kulturu (IPEK)⁸² pokusil prosadit debatu o lobbingu na půdě Parlamentu. To se však nepodařilo a v současnosti jsou dostupné pouze materiály vytvořené iniciativou pro uspořádání několika konferencí a seminářů. Na podzim roku 2005 byl tehdejšíím předsedou sněmovny Lubomírem Zaorálkem (ČSSD) vytvořen Etický kodex poslance⁸³. Byl založen na bázi dobrovolnosti a měl se zasadit o zvýšení důvěryhodnosti poslanců. Šlo tedy o regulaci zákonodárců, jak je tomu ve Velké Británii. Ve čl. 5, který se konkrétně týká lobbingu, je uvedeno, že: „*poslanec Parlamentu České republiky se zavazuje na půdě Poslanecké sněmovny setkávat se zástupci pouze těch lobbyistických a jiných zájmových organizací, které se před tím registrovaly podle vnitřního předpisu sněmovny.*“ Výše uvedená část by znamenala zřízení registru pro organizace, které by chtěly komunikovat s poslanci na půdě Poslanecké sněmovny, a tím by se zvýšila transparentnost jednání. Kodex dále obsahoval například požadavky na dodržování stanovených etických zásad, zveřejňování široké škály

⁸¹ HODGES, M.; WOODS, G. Aby váš hlas byl vyslyšen. Úvod do lobbování v České republice, s. 11.

⁸² Institut pro politickou a ekonomickou. Dostupný z WWW: <<http://www.ipek.cz/>>.

⁸³ Text Etického kodexu poslance je dostupný z WWW: <<http://www.novinky.cz/specialy/dokumenty/68970-dokument-eticky-kodex-poslance.html>>.

informací o poslancově finanční situaci, nebo zákaz změny členství v poslaneckém klubu nebo hnutí během funkčního období. Ve finále se však ke kodexu přihlásilo jen devět poslanců, opozice ho napadla kvůli špatné efektivnosti a prosaditelnosti a kodex zůstal bez větší odezvy.⁸⁴

Další snaha o rozvíření otázky lobbingu se objevuje v programovém prohlášení vlády z ledna 2007. Tehdejší vláda pod vedením premiéra Topolánka se zavázala připravit právní opatření regulující lobbing včetně transparentnějšího systému regulace lobbistů⁸⁵. Toto opatření mělo být součástí jednoho z pilířů boje proti korupci. Vláda však tento úkol k 27. 6. 2007 zrušila s odůvodněním, že není zřejmé, na jakých principech by měl být návrh zákona postaven a že problematika lobbingu v ČR je nedostatečně zmapována⁸⁶.

V květnu 2009 se dostal na půdu Poslanecké sněmovny návrh zákona poslanců ČSSD Bohuslava Sobotky a Jeronýma Tejce. Tento návrh byl poměrně dost kritizován za svojí neúplnost a byl vrácen oběma poslancům k přepracování. Ostatním poslancům nevyhovoval například systém navrhované kontroly prostřednictvím Ministerstva vnitra nebo to, že by byl za lobbistu považován pouze ten, kdo provozuje lobbing na základě živnostenského oprávnění⁸⁷. Návrh byl tedy vrácen k přepracování a jeho nové verzi, jako prozatím nejkomplexnější snaze o regulaci lobbingu, se práce věnuje v další kapitole.

V následujícím období se vláda zaměřila především na řešení ekonomické krize a zadlužení státu, a proto se otázka lobbingu dostala do pozadí zájmu. Dočasná vláda se nechtěla pouštět do tak komplexní problematiky vzhledem ke svému krátkému mandátu. Proto se tedy o lobbingu začalo opět hovořit až v souvislosti s přípravou volebních

⁸⁴ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 122-123.

⁸⁵ Programové prohlášení vlády ze dne 17. 1. 2007, Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.

⁸⁶ Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2006 až 2007, s. 17. Dostupné z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/boj-proti-korupci/zprava_2006_2007.pdf>.

⁸⁷ Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu), sněmovní tisk 832/0, § 2 odst. 5.

programů na konci funkčního období této přechodné úřednické vlády. Předvolební sliby většiny velkých stran mluvily o boji proti korupci v jehož rámci chystají opatření v oblasti lobbingu. ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, Strana zelených a Věci veřejné hovořily přímo o prosazení samostatného zákona. Konkrétně Strana zelených a Věci veřejné se odkazují na vzory zákonů v USA či v Evropském parlamentu. TOP 09 se zaměřila na boj s korupcí, jehož součástí je nekalé lobby a ODS neuvádí žádná konkrétní opatření⁸⁸.

Po zmíněných volbách na jaře roku 2010 se nově vzniklá vládní koalice zavázala řešit problematiku lobbingu. V programovém prohlášení vlády ze 4. 8. 2010 se vláda zasazuje o předložení komplexní právní úpravy oblasti lobbingu a zvýšení průhlednosti legislativního procesu⁸⁹. Tento slib je výsledkem toho, že se o lobbing začínají politici zajímat a uvědomují si důležitost jeho regulace. Koncem roku 2010 se o rozpoutání další debaty na toto téma pokusila poslankyně za Věci veřejné Lenka Andrýsová. Z její iniciativy byla vyhlášena studentská soutěž o nejlepší esej na téma „Je regulace lobbingu v ČR nutná?“. Tato soutěž má být první částí fází projektu, jehož součástí budou v dalších fázích například debaty s odborníky z veřejného i soukromého sektoru a se zástupci neziskových organizací. Cílem projektu je předložení souboru návrhů sloužících jako podklad pro práce na příslušné legislativě regulující lobbing v ČR.⁹⁰

Vedle podnětů, které přicházejí ze strany politiků, v České republice existují ještě další uskupení, která se věnují snaze o zprůhlednění lobbistických aktivit. Pravděpodobně nejvýraznějším z nich je mezinárodní organizace Transparency International – Česká republika (TIC)⁹¹, jejímž cílem je mapovat korupci, a tím přispívat k jejímu omezování. Vzhledem k tomu, že mezi korupcí a lobbingem je velmi úzká hranice, je zřejmé, že se tato

⁸⁸ Zdroji jsou volební programy jednotlivých stran, viz seznam použité literatury.

⁸⁹ Programové prohlášení vlády ze 4. 8. 2010, s. 17. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>.

⁹⁰ VECIVEREJNE.CZ. Andrýsová (VV): U nás neexistuje zákon o lobbingu, chtěla jsem tedy rozpoutat diskuzi [online]. Parlamentní listy.

⁹¹ Transparency International – Česká Republika. Dostupné z WWW: <<http://www.transparency.cz>>.

organizace věnuje i otázkám lobbingu. V letech 2009 a 2010 se v rámci projektu *Politická korupce – Transparentní procesy v politickém rozhodování II* rozhodla zaměřit na témata neprůhledného prosazování vlivu zájmových skupin na výkonnou a zákonodárnou moc a regulaci lobbingu. Snaží se tak přispívat k prosazení legislativního a administrativního omezení působení zájmových skupin na legislativní procesy. Zároveň se organizace zaměřuje na střet zájmů volených činitelů a na zprůhlednění financování politických stran.⁹² Ve všech těchto oblastech existuje potenciální nebezpečí sklouznutí lobbingu za hranici zákonnosti.

Další iniciativou, která se na našem území problematikou zabývá, je organizace sdružující studenty Inventura demokracie. Toto uskupení se svou činností snaží poukazovat na problémy související s neprůhledností veřejné politiky, ať už se jedná o poslaneckou a senátorskou imunitu, nebo systém schvalování legislativních přílepků. Pro potřeby této práce je nejdůležitější jejich snaha o vyvolání debat na téma regulace lobbingu v souvislosti s prosazováním veřejných zakázek.⁹³

Dále by se dalo hovořit o nevládní neziskové organizaci Oživení, která provozuje web Bezkorupce,⁹⁴ v jehož rámci se také dotýká otázek lobbingu, nebo o občanském sdružení se svým vlastním webem Změňpolitiku.cz.⁹⁵ Tyto stránky jsou spíše diskusními fóry pro občany, kteří se o dané téma zajímají, ale i to pomáhá k přiblížení problematiky široké veřejnosti.

⁹² Informace o projektu a s ním související dokumentace dostupné z WWW: <<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=3017>>.

⁹³ Inventura demokracie, Dostupné z WWW: <<http://www.inventurademokracie.cz/>>.

⁹⁴ Bezkorupce, Dostupné z WWW: <<http://www.bezkorupce.cz/>>.

⁹⁵ Změňpolitiku.cz, Dostupné z WWW: <<http://www.zmenpolitiku.cz/>>.

4.2 Vnímání lobbingu v ČR

O vnímání lobbingu v myslích občanů České republiky toho z dostupných zdrojů víme poměrně málo. Na našem území zatím proběhly dva průzkumy zaměřené na politické představitele a jejich vztah k lobbingu, ale co se týká široké veřejnosti, žádná konkrétní šetření nejsou dostupná. Jistě, dalo by se říci, že zde převládá určitá averze občanů vůči lobbingu způsobená častým zveřejňováním kauz o nezákonných tlacích ze strany lobbistů na veřejné činitele. Tato domněnka však není podložena žádným výzkumem, či vydanou literaturou. Názor veřejnosti, tedy občanů, kteří se o lobbingu dozvídají, aniž by se sami problematikou zabývali, je utvářen médii. Ta mají často tendence věci skandalizovat, aby zvýšila svůj náklad nebo sledovanost. Proto o jejich zprávách nemůžeme hovořit jako o nosném zdroji.

Box 1 – Presentace lobbingu v médiích

V několika posledních letech je možné zaznamenat velký nárůst počtu zpráv v médiích na téma lobbing. V drtivé většině případů se o lobbingu hovoří negativně v souvislosti s korupčním chováním. Zde jsou ukázky jen některých titulků: „*Lobbista Dalík údajně nabízel materiály na Paroubka*“ (iDNES.cz, 18. března 2009) , „*Ministr Kalousek viní Vondru z lobbingu pro Pandury*“ (lidovky.cz, 4. září 2010), „*Poslanečtí asistenti: zase lobbisté a malé domů*“ (iHNed.cz, 27. června 2010), „*Lobbista Spyra dostal za pokus o podvod podmínku 3 roky*“ (aktuálně.cz, 19. ledna 2011), „*Vlivný poslanec na výletu s lobbisty*“ (Události ČT, 23. února 2011).

Pro tyto články je typické, že spojují pojem lobbing s negativní událostí. Vždy se mluví o nezákonném, nebo alespoň podezřelém jednání ze strany takzvaných lobbistů. Je nutné ale říci, že kauzy zveřejňované českými médii mají se skutečným lobbingem tak, jak je v literatuře definován, jen málo společného. Ve skutečnosti média popisují jednání překračující zákon, za které lobbing rozhodně označit nelze. Bohužel pro odvětví lobbingu právě tyto informace nejvíce utvářejí názor veřejnosti na tuto problematiku.

Ve skutečnosti by stačilo, aby byl problém lobbingu prezentován takový, jaký opravdu je. Je ale pravdou, že samotní lobbisté svou uzavřeností a neochotou komunikovat s médii vyřešení problému nepřispívají. Je pak otázkou, zda jejich mlčenlivost vychází ze snahy chránit soukromí svého klienta nebo jim jde o zatajení informací, které by mohly ukázat na nelegální postupy. Pokud jsou nějaká data dostupná, získaná například z dotazníkových šetření, pak jsou to data měkká, tedy ovlivněná názory, postoji, zkušenostmi a očekáváními dotazovaných. Problém těchto informací je v jejich složité měřitelnosti.

Jedním z šetření, které proběhlo na našem území, je průzkum z roku 2005 společnosti Factum Invenio ve spolupráci s Donath-Burson-Marsteller. To se zaměřuje na vnímání lobbingu politiky a jinými představiteli veřejné správy. Podobné průzkumy byly vytvořeny již v letech 2001 a 2003. Ty se ale vztahovaly na instituce Evropské unie. V roce 2005

k nim tedy přibyl i průzkum o způsobech a vnímání lobbingu v České republice s názvem „*Průvodce účinným lobbováním v ČR*“.⁹⁶ Studie se zúčastnilo 362 českých politiků od europoslanců až po zástupce regionální politiky napříč politickými stranami.

Z výsledků průzkumu vyplývá, že dle mínění politiků nemá veřejnost dostatek informací o fungování a užitečnosti lobbingu. Navíc si myslí, že je toto téma vnímáno negativně jak veřejností, tak médií. Toto tvrzení jen podporuje teorii o špatné informovanosti občanů a špatném vlivu médií, která lobbing vykresluje záporně. Přestože představitelé veřejné správy věří, že lobbisté mohou poskytovat kvalifikované a podložitelné informace, jsou přesvědčeni, že mnohdy jsou tyto informace zkreslené a poupravené pro potřeby samotných lobbistů. Proto raději dávají, jako zdroji informací, přednost svým vlastním rešerším, názorům kolegů, podkladům asistentů a zaměstnanců sekretariátu. Zastávají názor, že lobbování je důležitou součástí chodu mnoha úřadů, ale musí být postaveno na transparentnosti. Pokud by měli porovnat čím lobbing je efektivnější, pak staví na první místo lobbing firem před lobbingem profesních a nevládních organizací. Konkrétně pak vyzdvihují sektor informačních technologií, jehož lobbing považují za nejkvalitnější. Informace poskytované lobbisty oceňují především v případě, že jsou zaměřeny na výzkum regionálních dopadů praktikovaných politik. Za nejefektivnější nástroj politici považují osobní setkání a jako médium, které je v této oblasti nejvlivnější, označili Hospodářské noviny.⁹⁷

Zajímavý je názor politiků na pravidla, která by měli lobbisté dodržovat, pokud navštíví jimi zastávaný úřad. Dotazovaní obdrželi seznam principů, na kterých by mohla eventuelní kontrola lobbistů fungovat (tato pravidla byla převzata z Jednacího řádu Evropského parlamentu, což jim však nebylo sděleno). Pro princip „*Lobbisté jsou povinni při svých stycích s poslanci, senátory či zastupiteli, úředníky a jinými zaměstnanci vždy jasně označit konkrétní subjekty, jejichž zájmy zastupují.*“ se vyslovalo 89 % dotázaných. Podobně dopadly principy „*Lobbisté se za všech okolností musí vyvarovat jakéhokoli jednání,*

⁹⁶ Celá studie je dostupná z WWW: <<http://www.dbm.cz/pruzkumy/?id=91>>.

⁹⁷ Factum Invenio, Průvodce účinným lobbováním v ČR, s. 1, 26.

kterým by získali informace nepoctivým způsobem“ (88 % dotázaných), „Lobbisté musí respektovat povinnost poslance, senátora či zastupitele zaznamenávat informace o jakékoliv finanční, personální nebo materiální podpoře, kterou mu v souvislosti s jeho politickou činností poskytuje třetí strana.“ (87 % dotázaných) a „V případě zaměstnávání bývalých pracovníků úřadu mají lobbisté za povinnost dodržovat ustanovení služebního řádu, která se týkají střetu zájmů“ (85 % dotázaných). Souhlas alespoň 70 % respondentů pak získalo ještě dalších 5 principů. Z toho lze jasně usoudit, že i v České republice existuje vůle vytvořit legislativní pravidla upravující chování lobbistů a politiků. Naproti tomu je zarážející, že pro princip „Lobbisté mají být registrováni ve veřejně přístupném rejstříku“ se vyslovilo jen 44 % dotázaných.⁹⁸

4.3 Návrh zákona

Dosud nejvýraznějším pokusem o prosazení zákonné úpravy lobbistické činnosti na území České republiky je návrh zákona několika poslanců z roku 2009, respektive jeho přepracovaná verze z téhož roku. Jak již bylo v práci zmíněno, první verze návrhu zpracovaná poslanci za ČSSD Bohuslavem Sobotkou a Jeronýmem Tejcem byla zamítnuta s odůvodněním, že zákon je v některých částech v rozporu se samotnou Ústavou ČR (první, druhý a třetí bod stanoviska vlády k tomuto zákonu) a dále byla například nedostatečně definována osoba lobbisty, nebo se návrh vztahoval jen na celostátní orgány veřejné moci a opomíjel tak oblast orgánů územních samospráv.⁹⁹

Reakcí na kritiku bylo přepracování návrhu zákona, do kterého se zapojili kromě původních tvůrců také poslanci Ondřej Liška (SZ), Pavel Kováčik (KSČM) a Věra Jakubková (DSZ). Tento návrh se snažil reagovat na chyby, které byly vytýkány první

⁹⁸ Factum Invenio, Průvodce účinným lobbováním v ČR, s. 5.

⁹⁹ Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) ze dne 8. června 2009.

verzi. Jako lobbying je zde definována činnost „jejímž předmětem je lobbistický kontakt nebo pomoc k uskutečnění lobbistického kontaktu, zejména organizování a koordinování lobbistických kontaktů.“¹⁰⁰ Za lobbistický kontakt je zde označována komunikace, včetně jednostranné komunikace, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování orgánů veřejné moci nebo proces, který rozhodování předchází a dosáhnout vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění návrhu předpisu nebo dokumentu. Ve třetím paragrafu jsou uvedeny činnosti, které se za lobbistický kontakt nepovažují. Patří sem například komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků či podání stížnosti nebo petice.¹⁰¹

Jako veřejné funkcionáře zákon definuje poslance, senátory, členy vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy, předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů a Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Dále pak členy Rady Českého telekomunikačního úřadu, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členy rad krajů a statutárních měst, hejtmany, primátory, ředitele krajských úřadů, tajemníky magistrátů statutárních měst, náměstky členů vlády a náměstky vedoucího Úřadu vlády.¹⁰²

Za lobbistu je považována osoba, která vykonává lobbying. Pokud uskuteční alespoň tři lobbistické kontakty za jedno kalendářní čtvrtletí, pak platí, že soustavně vykonává lobbying. Dále je zde upravena osoba spřízněná lobbovanému (může jí být i politická strana), klient a povinnost lobbisty oznámit lobbovanému, že se jedná o lobbistický kontakt včetně uvedení jména klienta.¹⁰³

Ze zákona vyplývá, že registr lobbistů by vedlo Ministerstvo vnitra, které by ho následně zveřejňovalo i v elektronické formě. V souvislosti s registrem vzniká lobbistovi povinnost

¹⁰⁰ Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu), sněmovní tisk 994/0, § 2 odst. 1.

¹⁰¹ Tamtéž, § 2 odst. 2, 3.

¹⁰² Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu), sněmovní tisk 994/0, § 2 odst. 4.

¹⁰³ Tamtéž, § 2 odst. 5, 6, 7. a § 3.

se do deseti kalendářních dnů ode dne, kdy poprvé vykoná lobbying, zaregistrovat, a to jak písemnou, tak elektronickou formou. Po lobbistovi jsou vyžadovány tyto informace: jméno, příjmení, místo trvalého pobytu lobbisty. Pokud jde o podnikající osobu, pak také obchodní firmu nebo název, právní formu, sídlo a identifikační číslo lobbisty. Pokud jde o právnickou osobu, dále jméno, příjmení a místo trvalého pobytu statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu. Lobbista je také povinen udat informace o osobě, která by jménem lobbisty vykonávala lobbistický kontakt. Podle čtvrtého odstavce ještě může lobbista doplnit některé dobrovolné informace.¹⁰⁴

Zapsáním se do registru lobbista získává přístup do objektů obou komor Parlamentu, objektů krajů, obcí i městských částí, kde probíhají veřejná jednání jejich orgánů. Má právo účastnit se veřejných schůzí výborů, komisí a podvýborů obou komor Parlamentu, zastupitelstev krajů, obcí a městských částí za stejných podmínek jako zástupci hromadných sdělovacích prostředků. Zároveň však lobbistovi registrací vzniká povinnost pravidelně oznamovat písemně i elektronickou formou seznam lobbistických kontaktů a to vždy za čtvrtletí. Tyto informace následně odevzdává ministerstvu, Senátnímu nebo Poslaneckému mandátovému a imunitnímu výboru podle toho, s kým lobbistický kontakt proběhl.¹⁰⁵

Důležitou částí zákona je vyloučení veřejných funkcionářů z vykonávání lobbyingu. Zároveň nesmí být s lobbistou v pracovním poměru, obdobním pracovněprávním vztahu nebo jiném právním vztahu, na základě kterého by byl povinen postupovat podle pokynů lobbisty, jednat jeho jménem nebo vykonávat jinou činnost pro lobbistu za odměnu pro sebe nebo pro spřízněnou osobu. Veřejný funkcionář jednoduše nesmí od lobbisty přijmout žádnou odměnu a to ani po skončení své funkce. Každé čtvrtletí je pak povinen

¹⁰⁴ Návrh zákona o lobbyingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbyingu), sněmovní tisk 994/0, § 4.

¹⁰⁵ Tamtéž, § 5.

zveřejňovat svůj pracovní program, především s ohledem na rozvrh pracovních schůzek, při kterých došlo k lobbistickému kontaktu.¹⁰⁶

Za nesplnění či porušení povinností hrozí lobbistovi nebo veřejnému funkcionáři sankce až do výše 1 000 000 Kč nebo zákaz činnosti až na pět let.¹⁰⁷

Návrh zákona o lobbingu také upravuje zákon o střetu zájmů a zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny tak, aby byly v souladu s navrhovaným zákonem.

I přesto, že šlo již o druhou verzi návrhu, která měla reagovat na kritiku, jež se snesla na předchozí návrh, vláda opět zamítla jeho přijetí. Na svém jednání ze dne 4. ledna 2010 vyjádřila s tímto návrhem nesouhlas. Za největší nedostatek vláda označila samotnou koncepci návrhu, „*kdy je lobbying definován jako činnost zaměřená na uskutečnění kontaktu lobbisty s veřejnými funkcionáři...a nikoliv jako činnost zaměřená k prosazení zájmu lobbisty či jeho klienta.*“¹⁰⁸ Dále bylo opět namítáno, že ve vztahu vůči poslancům a senátorům návrh překračuje rámec Ústavy ČR. Dalším problémem bylo nevyčlenění obyčejného občana výjimkou z působnosti tohoto zákona, nezahrnutí členů zastupitelstev obcí, starostů a členů rad obcí, nejednoznačné a zmatečné vymezení pojmu lobbista, úprava sankčních ustanovení atd.¹⁰⁹

I přesto, že nebyl ani napodruhé návrh zákona přijat, byla ve stanoviscích vlády k jeho nepřijetí vyjádřena myšlenka, že vláda akceptuje snahu o právní regulaci lobbingu a tím o zvýšení transparentnosti při rozhodování orgánů veřejné moci a omezení rizika korupce a klientelismu. K dosažení tohoto cíle chce vláda dospět širokou diskuzí a převzetím, či

¹⁰⁶ Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu), sněmovní tisk 994/0, § 6.

¹⁰⁷ Tamtéž, § 7.

¹⁰⁸ Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) ze dne 4. ledna 2010, odst. 2.

¹⁰⁹ Tamtéž, odst. 3.

alespoň inspirací v podobných úpravách zemí, kde zákonná regulace již existuje, a to včetně etických kodexů chování lobbistů.¹¹⁰

4.4 Je v ČR úprava lobbingu nutná?

Pokud se řeší otázka regulace lobbingu, pak je potřeba nejdříve odpovědět na to, zda je právní úprava této činnosti vůbec nutná, zda by jí pomohla a nešlo by jen o její omezování. Jak uvádí Vymětal, „regulace není zamýšlená jako represe, ale jako nástroj pro dobré vládnutí. Většinou jde ruku v ruce se snahami o transparentnější a otevřenější státní správu a posilování integrity všech aktérů zájmového zprostředkování... vychází z principů politické odpovědnosti veřejných činitelů, tolerance, zájmové plurality a pěstování občanské společnosti, ale i z potřeby modernizace státní správy a větší demokratizace politického systému samotného.“¹¹¹ Regulace jako taková by tedy měla přinášet jen pozitiva a přispívat tak k otevřenější a transparentnější společnosti.

Následuje shrnutí několika argumentů, které podporují vytvoření právní úpravy. Prvním a pravděpodobně nejdůležitějším je nedostatek důvěry veřejnosti i politiků v zákonnost lobbingu, který se uskutečňuje na území České republiky. Jak již bylo uvedeno, z průzkumu společnosti Factum Invenio z roku 2005 vyplývá, že vnímání lobbingu veřejností je dle názoru politiků negativní.¹¹² S tímto názorem se můžeme setkat i v textech dalších autorů zabývajících se oblastí lobbingu. Jako příklad uveďme Müllera¹¹³,

¹¹⁰ Stanoviska vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) ze dne 4. ledna 2010 a 8. června 2010

¹¹¹ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 54.

¹¹² Viz kapitola 5.2 Vnímání lobbingu v ČR

¹¹³ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 8.

Vyměťala¹¹⁴ nebo zástupce ze strany lobbistů Karla Firlu.¹¹⁵ Zavedení právní regulace by tedy mělo v očích veřejnosti zlepšit postavení této činnosti vzhledem k jejímu jasnému vymezení, kontrolovatelnosti a možnosti postihů v případě překročení zákona. Dalším silným argumentem pro zastánce právní úpravy je velký počet kauz, které se v posledních letech objevily v souvislosti s nejrůznějšími lobbisty. Uveďme například vojenské zakázky na nákup nákladních vozů Tatra, obrněnců Pandur či stíhaček Gripen, kauzy kolem bývalého premiéra Topolánka a jeho dovolených v Toskánsku nebo privatizace Unipetrolu, s níž je nejčastěji spojováno jméno polského lobbisty Jacka Spyry. Především tyto kauzy stojí za špatnou pověstí lobbistického odvětví, protože se nejvíce objevují v médiích. Pro vytvoření zákona o lobbingu mluví také snahy Transparency International a několika občanských a studentských iniciativ působících v ČR, které se svou činností snaží o zprůhlednění politických procesů. Patří mezi ně například nevládní nezisková organizace Oživení nebo studenty vedená Inventura demokracie. Právě tyto organizace ukazují, že zde existuje poptávka po regulaci i ze strany veřejnosti. Na stranu regulace se staví i mnoho členů Parlamentu České republiky v čele s iniciátory návrhů zákona a i samotná vláda jako celek vyjádřila, že přijímá snahu o právní regulaci lobbingu a v budoucnu se jí bude zabývat.

Pokud je zkoumána možnost vzniku právní úpravy lobbingu v České republice, není možné opomenout ani hlasy, které hovoří proti jejímu vytvoření. Jako první je nutné říci, že právní úpravy lobbingu rozhodně nejsou ve světě běžnou praxí. Zemí, které přistoupily na jeho úpravu, je poměrně málo a například mezi členy Evropské unie jich je jen pět.¹¹⁶ To samo o sobě poukazuje na složitý proces tvorby tohoto zákona. Především zákony v Polsku a Litvě (Polsko přijalo svůj zákon v roce 2005 a Litva v roce 2000) jsou často cílem kritiky. Polské verzi je vytýkáno hlavně to, že se věnuje pouze profesionálním lobbistům a nezahrnuje lobbisty z firemního sektoru a neziskových organizací. Obě verze, jak

¹¹⁴ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 53.

¹¹⁵ Zdrojem je článek serveru Aktuálně.cz ze dne 9. 5. 2007, dostupný z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/domaci-ekonomika/clanek.phtml?id=417835>>.

¹¹⁶ Francie, Litva, Maďarsko, Polsko, Velká Británie.

litevská, tak polská, pak trpí malou efektivností, kdy se v Litvě do roku 2004 zaregistrovalo jen sedm lobbistů. V Polsku jich bylo k 26. 11. 2009 zaregistrováno 155.¹¹⁷ Svůj negativní názor na vytvoření zákona vyjádřil i ministr Jiří Pospíšil (ODS), který ho označil za populistický. Dále poukázal na to, že vytvoření samotné definice lobbisty je příliš složité a navíc prý není jasné, kdo by měl lobbisty soudit.¹¹⁸ Podobného názoru je i bývalý šéf Prague Security Studies Institute (PSSI)¹¹⁹ a současný náměstek ministra zahraničních věcí Jiří Schneider. Podle něj je „*naivní se domnívat, že by přijetí podobného zákona něco významnějšího na divokém prostředí českých lobbistů změnilo.*“¹²⁰ Proti právní regulaci je i jeden z nejzkušenějších bruselských lobbistů David Guéguen.¹²¹ Ten pochybuje o významu zavádění zákonných registrů a přiklání se spíše na stranu vytvoření lobbistických komor, jak je tomu například u advokátů. Členství v těchto komorách by podle něj mělo být povinné, čímž by se zlepšila kontrola lobbistů, a tím by pravděpodobně došlo i ke zvýšení důvěry v tuto profesi.¹²²

Otázka zavedení právní regulace lobbingu je dle uvedených argumentů velmi diskutabilní. I mezi odborníky na prostředí lobbingu se názory liší. Ve prospěch odpůrců hovoří i fakt, že do současnosti v České republice žádný zákon týkající se lobbingu neexistuje a nabízí se

¹¹⁷ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 118, 122.

¹¹⁸ Zdrojem je článek serveru iHNed.cz ze dne 27. 6. 2007, dostupný z WWW: <http://ihned.cz/3-21491230-lobbing-000000_d-7f>.

¹¹⁹ PSSI je nevládní nezisková organizace zabývající se otázkou demokracie a volného trhu v postkomunistických zemích. Dostupné z WWW: <<http://www.pssi.cz>>.

¹²⁰ Zdrojem je článek serveru EurActiv.cz ze dne 15. 10. 2009, dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/lobbing-nemame-tradici-potrebujeme-regulaci-006621>>.

¹²¹ Daniel Guéguen je autorem patnácti knih nejen z oblasti lobbingu, je dlouholetým lobbistou působícím v Bruselu, v současnosti je ředitelem společnosti CLAN Public Affairs, která se specializuje na konzultantské služby v oblasti evropských záležitostí.

¹²² Zdrojem je článek serveru EurActiv.cz ze dne 19. 4. 2010, dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/interview/daniel-gueguen-bruselu-vladnou-byrokrate-007387>>.

zde tedy zlehčující argument „když to šlo bez zákona do teď, půjde to i v budoucnu“. Autor práce se ale přiklání na stranu zastánců zákonné úpravy. Už kvůli pověsti, kterou má profese lobbisty, by bylo vhodné, aby byla vidět snaha, jak samotných lobbistů, tak politiků zvýšit transparentnost a povědomí o této činnosti. Cílem je vymezení lobbingu jako legální činnosti a jeho jasné odlišení od nelegálních praktik. Není však možné čekat optimální zákon, který by ihned vyřešil problémy s lobbingem spojené. I ve Spojených státech, jejichž forma regulace je považována za jednu z nejlepších, prošla tvorba zákona dlouhým vývojem a ani dnes není dokonalá. Je důležité celý proces zavedení průběžně kontrolovat a přizpůsobovat nově nastalým podmínkám. Jak uvádí Müller, *„zdá se být důležité...konečně zahájit proces institucionální regulace lobbingu a jeho postupného vyhodnocování. Není možné se donekonečna vymlouvat na nedokonalosti a slabá místa předkládaných návrhů a snít o geniálním řešení, které dokáže naprosto a jednou provždy s problémy korupce a klientelismu skoncovat.“*¹²³ Pokud by se tedy přikročilo k vytvoření právního rámce, je otázkou, jakým stylem by měl být koncipován. Měl by být regulován lobbista nebo lobbovaný? Měl by být zápis do registru povinný nebo dobrovolný? Kdo by registr vedl a prováděl kontrolu? Na všechny tyto otázky je potřeba odpovědět předtím, než se přistoupí k tvorbě zákona. S velkou pravděpodobností se při přípravě budou zákonodárci inspirovat v některé z již fungujících regulací, ať už z okolních zemí nebo ze zámoří.¹²⁴ Tento model je ve světě běžný. Nejčastěji se vychází především ze zkušeností z USA.¹²⁵ Je však otázkou, zda je pro evropské země vhodný anglosaský model regulace. Toto je další z problémů, na který si musí zákonodárci odpovědět pokud chtějí regulaci lobbingu opravdu zavést.

Další kapitola je zaměřena na vývoj efektivnosti protikorupčních opatření po přijetí zákona o lobbingu ve vybraných zemích. Jako součást protikorupčních opatření jednotlivých vlád

¹²³ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 12.

¹²⁴ Inspiraci v již fungujících zákonech ostatních zemí předpokládá i vláda ve svém stanovisku o zamítnutí návrhu zákona o lobbingu ze dne 4. ledna 2010 (viz seznam použité literatury).

¹²⁵ Při přípravě zákona vycházely ze vzoru Spojených států například Litva, Maďarsko a Polsko (zdroj: MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbing v moderních demokraciích, s. 117).

se totiž regulace lobbingu podílí na zvýšení transparentnosti procesů státní správy a tím i na změně koeficientů, které hodnotí její kvalitu.

5. Porovnání dopadů zavedení jednotlivých regulačních úprav

Tato kapitola se snaží odpovědět na otázku, zda došlo po zavedení zákonné regulace lobbingu ve zkoumaných zemích ke zlepšení pověsti tohoto odvětví. Problémem ale je, že neexistují žádné ukazatele, které by měřily samotné vnímání lobbingu společností. Zákonná regulace lobbingu je však součástí protikorupčních opatření jednotlivých vlád,¹²⁶ „neboť je to právě korupčnost prostředí, která znehodnocuje pozitivní dopady lobbingu.“¹²⁷ Proto práce vychází z ukazatelů, které se věnují kvalitě protikorupčních systémů. Na mezinárodní úrovni se tímto tématem zabývá především Transparency International, Světová banka¹²⁸ a také nezávislá nezisková organizace Global Integrity.¹²⁹ Tyto organizace každoročně publikují své indexy, které hodnotí korupční prostředí jednotlivých států. Pro tuto kapitolu bude stěžejní především Index vnímání korupce, neboli Corruption Perception Index (CPI) a projekt Governance Matters, který je řízený Světovou bankou a jehož součástí jsou subindexy, které se věnují hodnocení korupčního prostředí. Závěrem kapitoly je zmíněn Index globální integrity (Global Integrity Index), který je publikován ve Zprávě o globální integritě (Global Integrity Report).

Pomocí těchto indexů budou srovnány situace ve vybraných zemích před a po zavedení regulace. Cílem je tedy ukázat, zda přijetí zákonné regulace přispělo ke zlepšení statistických ukazatelů.

Země, které budou porovnávány, jsou Litva, Polsko a Maďarsko. Všechny tyto státy zaváděly své regulace lobbingu od roku 2000, tudíž je možné vysledovat vývoj jejich

¹²⁶ Například v České republice je součástí strategie vlády pro boj s korupcí pro období let 2011 a 2012 analýza komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu jejímž efektem by mělo být stanovení jednoznačných pravidel legálního lobbingu a jeho oddělení od nelegální korupce (zdroj: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, s. 52).

¹²⁷ LABOUTKOVÁ, Š.; ŽÁK, M. Teorie a praxe lobbování – EU a ČR, s. 27.

¹²⁸ Dostupné z WWW: <<http://www.worldbank.org/>>.

¹²⁹ Dostupné z WWW: <<http://www.globalintegrity.org/>>.

statistických ukazatelů. Zároveň jsou to země, které prošly podobným historickým vývojem jako Česká republika a byly součástí stejné přístupové vlny k Evropské unii. Pro úplnost a srovnání jsou uvedeny i údaje o vývoji ukazatelů v ČR.

5.1 Index vnímání korupce (CPI)

Tento index je pravidelně vydáván Transparency International od roku 1995. Řadí země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Je to složený index vycházející z výsledků průzkumů, které se vztahují ke korupci, odrážejí názory odborníků a představitelů podnikatelské sféry a zajišťují je různé nezávislé a renomované instituce. Například pro rok 2010 byl index sestaven na základě 13 různých průzkumů provedených 10 nezávislými institucemi (tyto počty se rok od roku mění). Pro zařazení země do indexu je potřeba, aby pro ni byly k dispozici nejméně tři spolehlivé zdroje údajů týkajících se korupce. Index přiřadí každé zkoumané zemi pořadí a její hodnocení. Pro účely této práce je podstatné hodnocení země (pořadí zemí se může měnit tím, že některé země do žebříčku přibudou a jiné z něj vypadnou, proto není zcela vhodné ho používat pro meziroční srovnání), které nabývá hodnot na stupnici 0 až 10 (0 – naprosto zkorumpovaná, 10 – zcela nezkorumpovaná). Pokud hodnota klesne na úroveň 5 bodů, je korupce v dané zemi považována za vymykající se kontrole. Transparency International také uvádí, že vývoj tohoto indexu v čase je nutné brát s rezervou, protože průběžně dochází k upravování metodologie, v jednotlivých letech se mění počet zkoumaných zemí a hodnocení míry korupce vychází ze subjektivních názorů respondentů.¹³⁰

¹³⁰ Transparency International, Index CPI 2010 : Odpovědi na časté otázky, Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/pdf/CPI2010_FAQ_CZ.pdf>.

5.1.1 Vývoj CPI ve vybraných zemích

V následující tabulce číslo 1 je uveden vývoj indexu CPI mezi lety 1998 až 2010. Hodnoty všech tří zemí se pohybují mezi 2,7 – 5,3. To ukazuje na vysokou míru vnímané korupce v těchto státech. Pro srovnání je možné uvést průměrnou hodnotu indexu pro patnáct zemí původní EU. Za rok 2010 tato hodnota činí 7,32 (i zde je však široké rozpětí hodnot od Dánska - 9,3, po Řecko - 3,5).¹³¹

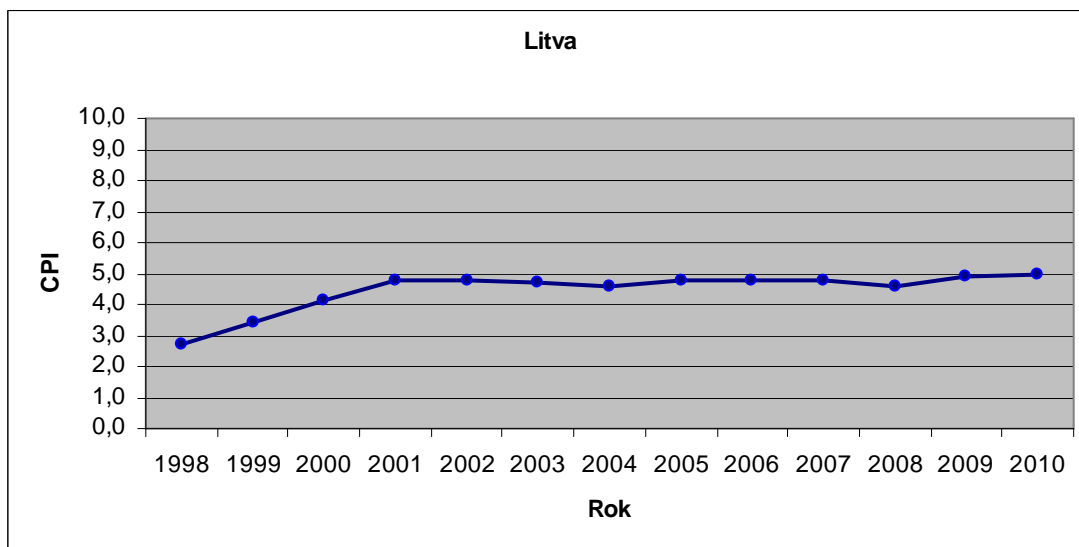
Tab. 1: Vývoj CPI ve vybraných zemích mezi lety 1998 až 2010

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Litva	2,7	3,4	4,1	4,8	4,8	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8	4,6	4,9	5,0
Maďarsko	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3	5,1	5,1	4,7
Polsko	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6	5,0	5,3
ČR	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2	5,2	4,9	4,6

Zdroj: Transparency International – CPI 1998 až 2010, vlastní úprava.

Litva je z tohoto vzorku první zemí, která přijala zákon regulující lobbying. V roce 2000 byl schválen zákon o lobbistických aktivitách (Law on Lobbying Activities). Z tabulky a grafu 1 je možné vysledovat trend zlepšujícího se vnímání korupce již od roku 1998. Tento vývoj pokračuje i v roce, kdy je zavedena regulace, ale hned následujících letech začíná stagnovat. Od roku 2002 se pak výsledek pohybuje kolem průměrné hodnoty 4,8. K mírnému zlepšení indexu dochází na konci zkoumaného období. Z těchto údajů není možné jednoznačně konstatovat, že by přijetí zákona o lobbistických aktivitách zlepšilo Index vnímání korupce.

¹³¹ Transparency International, Index CPI 2010 - Pořadí zemí, Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/pdf/CPI2010_tabulka%20CZ.pdf>.

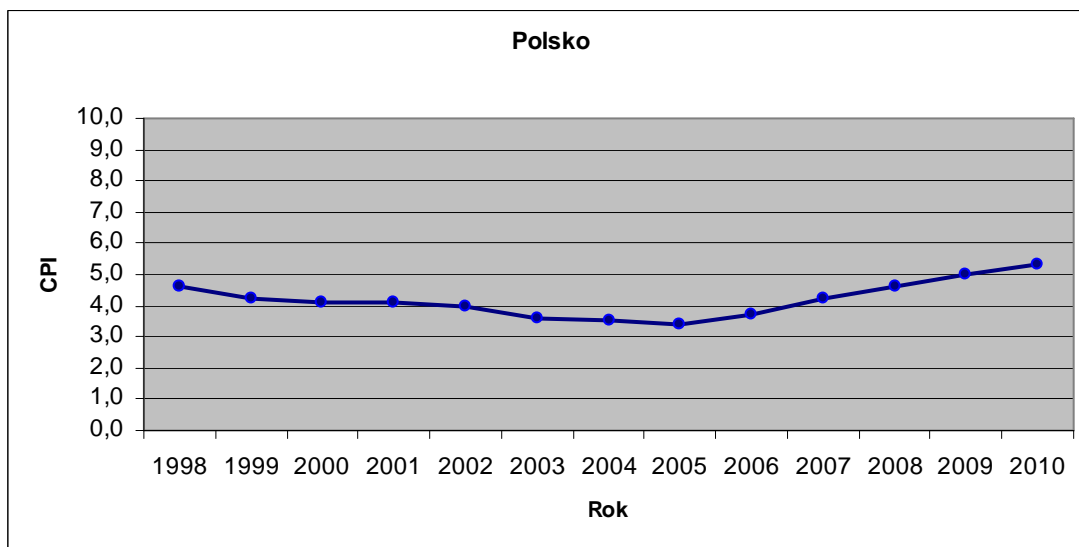


Obr. 2: Litva - vývoj CPI v letech 1998 – 2010

Zdroj: Transparency International – CPI 1998 až 2010, vlastní úprava.

Jako druhé svou zákonnou regulaci lobbingu přijalo Polsko, a to v roce 2005 (Act on Legislative and Regulatory Lobbying). Snažilo se tak reagovat na několik korupčních skandálů souvisejících s „nestandardními“ vztahy mezi některými zájmovými skupinami a politiky.¹³² Od roku 1998 zde docházelo k pravidelnému poklesu indexu CPI, což značí zhoršené vnímání korupce úředníky veřejné správy a politickými činiteli. Tento trend se zastavil až v roce 2005 tedy v roce, kdy byla schválena regulace lobbingu. Od tohoto roku dochází k pravidelnému zlepšování (růstu) indexu až na hodnotu 5,3, která je zároveň maximem mezi vybranými zeměmi za sledované období (stejně hodnoty dosahuje také Maďarsko v letech 2001 a 2007). Z uvedeného je možné usuzovat, že zákonná úprava oblasti lobbingu napomohla zlepšit způsob, jakým je v Polsku pohlíženo na protikorupční opatření.

¹³² MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 120.

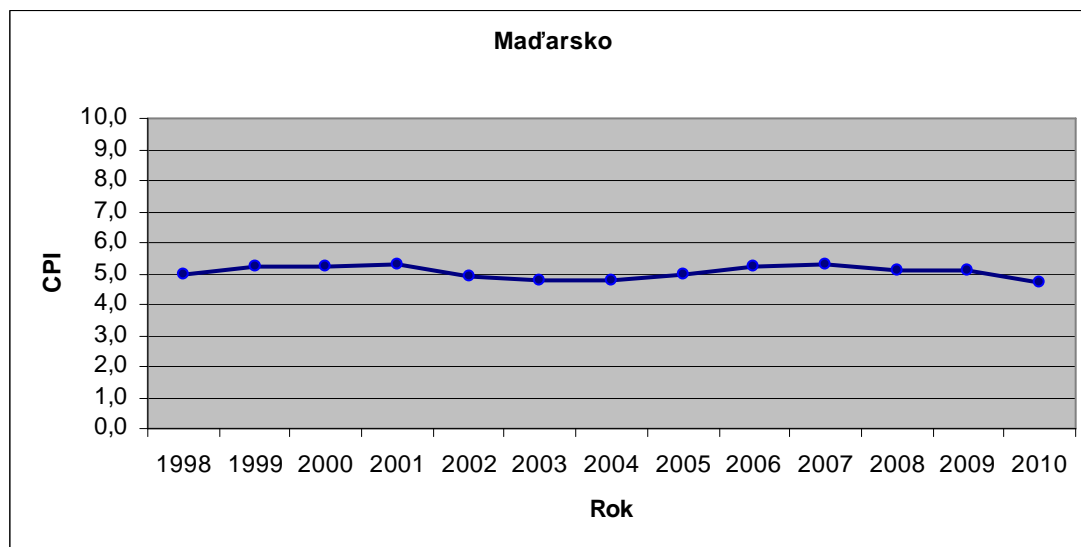


Obr. 3: Polsko - vývoj CPI v letech 1998 – 2010

Zdroj: Transparency International – CPI 1998 až 2010, vlastní úprava.

Maďarsko bylo první postkomunistickou zemí, která zavedla registr zájmových skupin a sociálních organizací velmi podobný registrům lobbistů, které existují dnes. Registrační seznam byl přijat v roce 1994. Samotný zákon o lobbistických aktivitách (Act on Lobbying Activities) byl schválen v roce 2006.¹³³ Ze tří zkoumaných zemí se hodnota CPI pro Maďarsko pohybuje v nejmenším intervalu a to mezi hodnotami 4,7 až 5,3. To značí na poměrně konstantní vnímání korupce ze strany respondentů po celé zkoumané období. Ani přijetí zákona tento vývoj příliš nemění. V letech 2006 a 2007 sice došlo k mírnému zlepšení, ale není jasně prokazatelné, že za něj může právě přijatý zákon. Navíc v následujících letech začalo docházet k poklesu indexu a v roce 2010 se dostal na své minimum za celé zkoumané období. Proto se v případě Maďarska nedá hovořit o vlivu regulace lobbingu na vnímání protikorupčních opatření.

¹³³ MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích, s. 118-119.

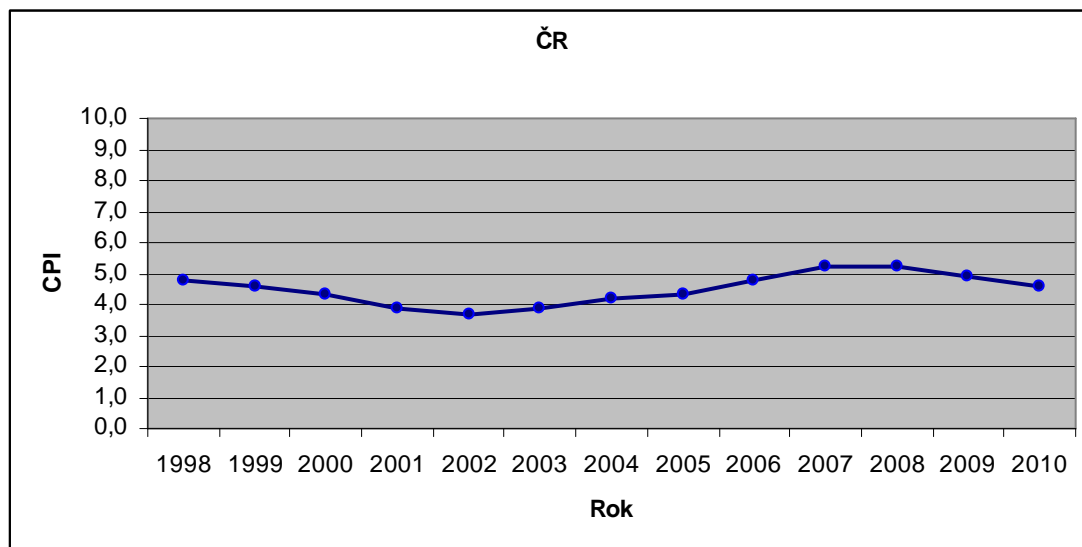


Obr. 4: Maďarsko - vývoj CPI v letech 1998 – 2010

Zdroj: Transparency International – CPI 1998 až 2010, vlastní úprava.

Pro srovnání je uvedena také situace v České republice. V prvních pěti letech zde docházelo k poklesu hodnoty indexu a tedy ke zhoršování vnímání korupce ve veřejném sektoru. Mezi lety 2002 až 2007 se situace neustále zlepšovala, ale od roku 2009 dochází k opětovnému zhoršení a aktuální hodnota 4,6 řadí ČR až za všechny tři porovnávané země. Podle Davida Ondráčka, ředitele české pobočky Transparency International, je tento nepříznivý vývoj způsoben především tím, že za poslední rok nebylo na vládní úrovni přijato žádné protikorupční opatření. Dále uvádí: „*Politici o protikorupčních opatření zatím jen mluví, je nejvyšší čas je začít realizovat. Musíme zacelit aspoň ty největší díry v rozpočtu, odstranit prisáté přátele státních aktiv, zprůhlednit veřejné zakázky a dotace a začít vyšetřovat korupci a hospodářskou kriminalitu. S jistou nadsázkou se dá říct, že korupční špína je zažraná a nechce pustit.*“¹³⁴

¹³⁴ ONDRÁČKA, D., Tisková zpráva TIC ze dne 26. října 2010, CPI 2010



Obr. 5: ČR - vývoj CPI v letech 1998 – 2010

Zdroj: Transparency International – CPI 1998 až 2010, vlastní úprava.

Z výše uvedených údajů o vývoji Indexu vnímání korupce není patrné, že by zavedení legislativní úpravy lobbistických aktivit vedlo ke zlepšení vnímání protikorupčních opatření ze strany úředníků a politiků. Pouze v Polsku je možné vysledovat zlepšení indexu po jejím zavedení, ale s ohledem na Litvu a Maďarsko není možné určit, zda je růst indexu vyvolán přijetím nového zákona nebo je způsoben jinými faktory. Závěr vycházející ze zkoumání indexu CPI tedy je, že zavedení zákonné regulace lobbingu spadající do protikorupčních opatření vlád se neprojeví na změně (růstu) hodnoty indexu, a proto je neúčinné.

5.2 Kvalita veřejné správy – Governance Matters

Kromě ukazatelů, které jsou zaměřeny přímo na hodnocení korupce ve společnosti, existují také indexy, které se primárně věnují mapování jiných oblastí. Často jsou však jejich součástí subukazatele zaměřené na korupci. Příkladem může být hodnocení kvality veřejné správy, kterému se v mezinárodním srovnání dlouhodobě věnuje Světová banka prostřednictvím svého projektu Governance Matters. Tento ukazatel je od roku 1996 vytvářen ve dvouletých intervalech. Počínaje rokem 2002 je pak jeho hodnota publikována každoročně. Informace jsou shromažďovány pro více než 200 zemí a jsou získávány z 31

různých datových zdrojů (údaje jsou publikovány s ročním zpožděním, tedy údaje pro rok 2009 byly vydány v roce 2010). Index se skládá z šesti kategorií, kterými jsou: demokracie, politická stabilita, efektivita vlády, regulační kvalita, právní řád a kontrola korupce. K interpretaci výsledků každé kategorie jsou používány hodnoty v intervalu od -2,5 (nejhorší výsledek) do +2,5 (nejlepší výsledek).¹³⁵

Pro tuto práci jsou důležité oblasti regulační kvality a kontroly korupce. Regulační kvalita v projektu GM zachycuje vnímání schopnosti vlády formulovat a implementovat vhodné předpisy a politiky, které umožní rozvoj soukromého sektoru. Patří sem například regulace cen, omezení v oblasti exportu a importu, kontrola nekalých konkurenčních praktik apod.¹³⁶ Zavedení zákona o lobbingu bezesporu ovlivní vyjednávací možnosti zástupců privátního sektoru v jednáních s veřejnou správou, a tím dopadá i na jejich rozvoj. Proto je tento ukazatel také v práci zahrnut. Kontrola korupce je podle GM definována jako míra zneužití veřejné moci v soukromý prospěch. Sleduje různé formy korupce napříč sektory od politických stran, přes policii až po média.¹³⁷ Tabulky 2-5 ukazují vývoj těchto dvou oblastí v letech 1996 – 2009 pro porovnávané země.

Tab. 2: Litva - vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“ mezi lety 1996 – 2009

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regulační kvalita	0,81	0,78	0,72	1,03	1,05	1,13	1,08	1,00	1,09	1,11	0,97
Kontrola korupce	-0,24	0,26	0,43	0,23	0,35	0,43	0,31	0,16	0,14	0,13	0,25

Zdroj: The World Bank – Worldwide Governance Indicators, vlastní úprava.

¹³⁵ The World Bank, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, s. 5, 12.

¹³⁶ Kompletní seznam zahrnutých ukazatelů kategorie „regulační kvalita“ dostupný v anglickém jazyce na WWW: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf>>.

¹³⁷ Kompletní seznam dílčích ukazatelů kategorie „kontrola korupce“ dostupný v anglickém jazyce na WWW:

<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf>>.

Z tabulky 2 vyplývá, že se hodnoty regulační kvality v roce, kdy Litva přijala zákonnou úpravu lobbingu (rok 2000), poměrně razantně zlepšily. Průměrná hodnota ukazatele před zavedením regulace je 0,77. Po schválení zákona se tato hodnota zvyšuje na 1,06 a nebyť roku 2009, byla by její hodnota ještě vyšší. Z toho lze usuzovat, že regulace lobbingu přispěla ke zlepšení regulační kvality v Litvě. Naopak subindex sledující vývoj kontroly korupce se po přijetí zákona zhoršil a i přes pozitivní trend v letech 2003 a 2004 dochází od roku 2005 k jeho neustálému poklesu. Údaj z roku 2009 je sice vyšší, než ty z předchozích let, ale stále je pod hodnotou, která byla zjištěna již v roce 1998. Je tedy možné říci, že uzákonění regulace lobbingu je v Litvě z hlediska ukazatele „kontrola korupce“ projektu GM neúčinné.

Tab. 3: Polsko – vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“ mezi lety 1996 - 2009

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regulační kvalita	0,63	0,68	0,65	0,70	0,66	0,80	0,83	0,74	0,77	0,80	0,93
Kontrola korupce	0,53	0,75	0,66	0,41	0,53	0,33	0,33	0,25	0,27	0,42	0,48

Zdroj: The World Bank – Worldwide Governance Indicators, vlastní úprava.

Údaje uvedené v tabulce 3 mapují vývoj ukazatelů na území Polska. Regulační kvalita se s malými výkyvy po celé období zlepšuje. Právě po přijetí zákona v roce 2005 dochází k poklesu zkoumaného ukazatele, ale v následujících letech opět pokračuje jeho zlepšující se trend a v roce 2009 končí na nejlepší hodnotě za celé zkoumané období. I přes počáteční zhoršení je tedy možné, že zákonná úprava lobbingu je jedním z faktorů, které přispěly k zachování pozitivního vývoje tohoto indexu. Ukazatel kontroly korupce se po roce 2005 změnil podobným způsobem. Zde však došlo k jeho poklesu již o rok dříve, a proto by nebylo vhodné toto zhoršení připisovat novému zákonu. I přesto, že od roku 2007 dochází opět k mírnému zlepšování, konečná hodnota 0,48 je nižší, než která byla zjištěna na počátku celého zkoumaného období. Stejně jako v Litvě tedy regulace lobbingu nejspíš nemá žádný vliv na pozitivní vývoj ukazatele, který hodnotí korupční prostředí.

Tab. 4: Maďarsko – vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“ mezi lety 1996 - 2009

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regulační kvalita	0,68	0,99	0,96	1,27	1,11	1,19	1,15	1,22	1,22	1,22	1,10
Kontrola korupce	0,56	0,71	0,74	0,60	0,70	0,81	0,69	0,63	0,60	0,49	0,46

Zdroj: The World Bank – Worldwide Governance Indicators, vlastní úprava.

V Maďarsku došlo k přijetí zákona v roce 2006. Z tabulky 4 je patrné, že ukazatel regulační kvality mezi lety 2006 až 2008 stagnuje na stejné hodnotě, proto není možné s jistotou říci, že by se zde projevil vliv nového zákona. U ukazatele kontroly korupce je naopak vývoj naprosto jasný. Mezi lety 1996 až 2003 sice kolísá v intervalu od 0,56 do 0,70 a v následujícím roce posílí na své maximum, ale od roku 2005 dochází k jeho neustálému poklesu, až se dostává na nejnižší hodnotu za sledované období. Zde můžeme s jistotou říci, že schválení zákona upravující prostředí lobbingu nevedlo k žádnému zlepšení tohoto statistického ukazatele.

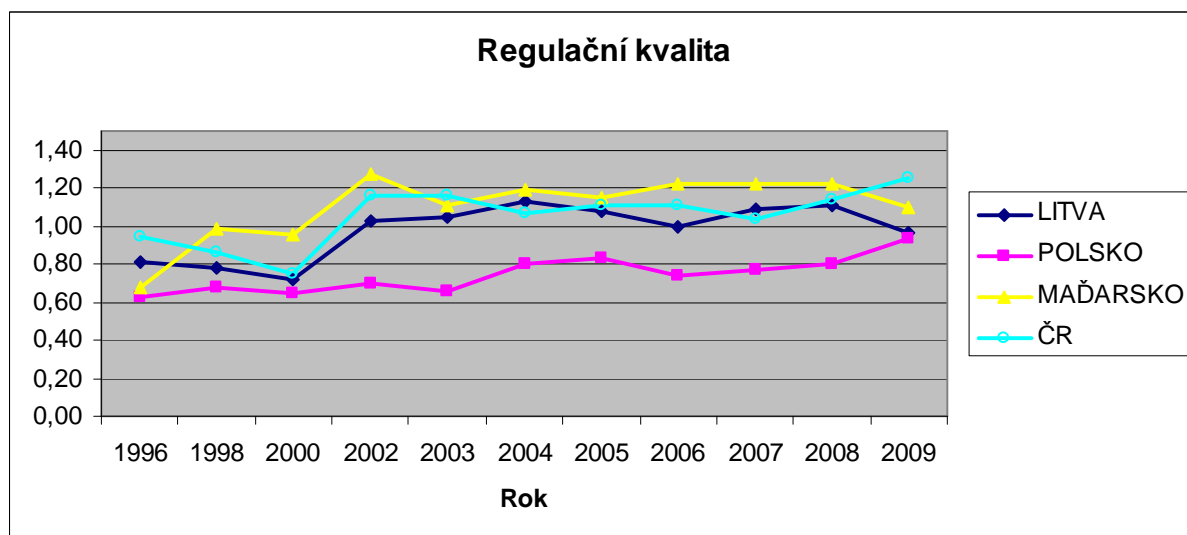
Tab. 5: ČR – vývoj subindexů „regulační kvalita“ a „kontrola korupce“ mezi lety 1996 - 2009

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regulační kvalita	0,95	0,86	0,75	1,16	1,16	1,07	1,11	1,11	1,04	1,14	1,25
Kontrola korupce	0,58	0,56	0,33	0,41	0,56	0,51	0,60	0,39	0,31	0,36	0,46

Zdroj: The World Bank – Worldwide Governance Indicators, vlastní úprava.

Pro srovnání jsou opět uvedena také data pro Českou republiku. V kategorii regulační kvality nedochází od roku 2002 k velkým výkyvům. I přesto, že na našem území neexistuje zákonná regulace lobbingu, dosahují hodnoty regulační kvality v porovnání s Polskem a Litvou minimálně srovnatelných výsledků. Index kontroly korupce je velmi proměnlivý. Nejlepších hodnot dosahoval v letech 1996 a 2005. Po roce 2005 došlo k prudkému poklesu až na „historické“ minimum v roce 2007. Od té doby hodnoty mírně stoupají, ale zatím nedosahují úrovně svého předchozího maxima.

V následujících dvou grafech jsou porovnány vývoje všech sledovaných zemí podle jednotlivých kategorií.

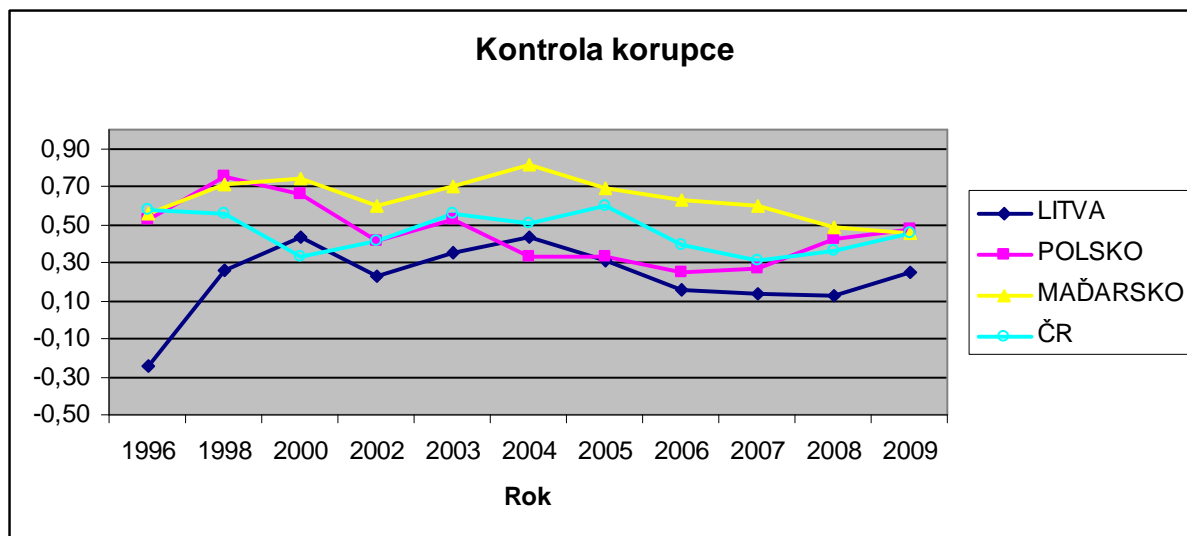


Obr. 6: Vývoj kategorie „regulační kvalita“ v letech 1996 – 2009 ¹³⁸

Zdroj: The World Bank – Worldwide Governance Indicators, vlastní úprava.

Z obrázku 5 je patrné, že ani jedna z porovnávaných zemí ani zdaleka nedosahuje maximální hodnoty 2,5. Nejhuře je na tom po celé sledované období Polsko, které však od schválení zákona o lobbingu v roce 2005 začíná ostatní země dohánět. K tomu mu pomáhá i propad hodnot v Litvě a Maďarsku, u kterých dochází k prakticky totožnému zhoršení mezi lety 2008 a 2009 (v Litvě došlo k poklesu o 0,14 bodu, v Maďarsku se hodnota snížila o 0,12 bodu). Vývoj těchto dvou zemí je vůbec velmi podobný. Od roku 2003 jejich křivky kopírují téměř shodný tvar (s výjimkou roku 2006). Je otázkou, které faktory k tomuto jevu vedou a proč došlo ke konci období k propadu jejich hodnot. Oproti tomu se Česká republika dostala na první místo mezi porovnávanými státy a od roku 2007 pokračuje v pozitivním trendu. I přes neexistenci zákonné regulace lobbingu tedy posiluje její ukazatel regulační kvality.

¹³⁸ Pro větší přehlednost grafu je měřítko omezeno pouze na hodnoty v intervalu <0;1,5>.



Obr. 7: Vývoj kategorie „kontrola korupce“ v letech 1996 – 2009 ¹³⁹

Zdroj: The World Bank – Worldwide Governance Indicators, vlastní úprava.

Na obrázku 6 je znázorněn průběh subkategorie kontrola korupce pro porovnávané země. Stejně jako u vývoje předchozího ukazatele ani zde se hodnoty nepřibližují jejich maximální možné hodnotě. Naopak právě v této oblasti porovnávané země dosahují nejnižších hodnot ze všech šesti zkoumaných kategorií.¹⁴⁰ V posledních pěti letech je nejhorší vývoj situace v Maďarsku, kde subindex neustále klesá a v roce 2009 je na nejnižší hodnotě za sledované období. I přes velký propad je ale v současnosti na úrovni Polska a České republiky. Dá se však předpokládat, že pokud bude podobný vývoj pokračovat i v budoucnu, dostane se Maďarsko na třetí pozici. Vývoj ukazatele korupce je varující ve všech čtyřech zemích. I přesto, že v roce 2004 byly státy součástí jedné přístupové vlny k Evropské unii, na zhoršování hodnot v kategorii korupce to nic nezměnilo. Jen v České republice došlo mezi lety 2004 a 2005 ke zlepšení hodnot, ale poté je následováno velkým propadem.

¹³⁹ Pro větší přehlednost grafu je měřítko omezeno pouze na hodnoty v intervalu <-0,5;1>.

¹⁴⁰ Pro srovnání je uveden průměr těchto čtyř zemí v jednotlivých kategoriích za rok 2009: demokracie 0,995; politická stabilita 0,7725; efektivita vlády 0,7675; regulační kvalita 1,0625; právní řád 0,795; kontrola korupce 0,4125.

Z údajů této podkapitoly plyne, že zavedení zákonné regulace ve třech zkoumaných zemích ovlivnilo jen jednu ze dvou sledovaných kategorií projektu Governance Matters. U ukazatele regulační kvality je možné říci, že po schválení zákona v Litvě a Polsku došlo k růstu jeho hodnot (v Maďarsku hodnota stagnuje na nezměněné úrovni). Nelze ale jednoznačně určit, zda je za zlepšení odpovědný pouze nový zákon nebo je jen jedním z faktorů, které k tomuto posunu přispěly. U druhého ukazatele, který je zaměřen na kontrolu korupce, není možné vysledovat žádnou závislost mezi přijetím zákona upravujícího lobbistické aktivity a zlepšením jeho hodnot. Naopak, dochází ke zhoršení. Tento pokles ale není vhodné přisuzovat novému zákonu, protože klesající tendence se v těchto zemích projevovaly už před jeho vytvořením.

5.3 Index globální integrity (IGI)

Závěr kapitoly je věnován Indexu globální integrity, který je součástí Zprávy o globální integritě (Global Integrity Report). Tento ukazatel je zaměřen na hodnocení silných a slabých stránek protikorupčních mechanismů jednotlivých států. Je vytvářen od roku 2004 a následně pak s přepracovanou metodikou od roku 2006. Počet zkoumaných států je každý rok značně proměnlivý (v roce 2004 bylo sledováno 70 států, v roce 2009 jen 38). Jak uvádí Bajžíková a Žák: „výjimečnost tohoto ukazatele je v tom, že na rozdíl od jiných indexů neměří korupci jako takovou, ani její vnímání, nýbrž protikorupční a dozorčí instituce, mechanismy a praktiky.“¹⁴¹ Samotný index se skládá z více než 300 indikátorů integrity, které jsou rozděleny do šesti hlavních kategorií a Index globální integrity je pak průměrem jejich hodnot. Výsledky se pohybují v intervalu od 0 (nejhorší) do 100 (nejlepší) a na jejich základě jsou země děleny do pěti kategorií podle úrovně jejich protikorupčních snah.¹⁴²

¹⁴¹ BAJŽÍKOVÁ, A.; ŽÁK, M. Nově v boji proti korupci? Index globální integrity, s. 29.

¹⁴² Tamtéž, s. 29-30.

V současnosti je dostupný index IGI 2009, ale v této zprávě není zahrnuta ani jedna z porovnávaných zemí. Proto práce vychází z materiálů IGI 2007, IGI 2008 kde jsou dostupné údaje pro Litvu, Polsko i Maďarsko.¹⁴³ Vzhledem k poměrně krátkému období, za které je index vytvářen, není možné, aby byl srovnán jeho vývoj před a po zavedení regulace lobbingu. Navíc různé počty zkoumaných zemí mezi jednotlivými lety neumožňují srovnat všechny státy v jednom roce a je tedy sledován dvouletý interval mezi roky 2007 až 2008. Proto je tento index použit jen pro porovnání hodnot sledovaných zemí s jinými státy, ve kterých již regulace také funguje.

Tab. 6: IGI pro vybrané země v letech 2007 a 2008

	2007	2008
Litva	x	74
Polsko	x	88
Maďarsko	x	77
Kanada	81	80
USA	87	X
Velká Británie	87	X

Zdroj: Global Integrity Index 2007, 2008, vlastní úprava.

Všechny země v tabulce 6 přijaly zákony na úpravu lobbistických činností. V USA, Kanadě a Velké Británii existují tyto právní regulace již velmi dlouhou dobu ve srovnání s prvními třemi zeměmi. I přesto je z tabulky patrné, že rozdíly mezi jednotlivými státy nejsou nijak závratné. Dokonce Polsko jako země, která zavedla svůj zákon v roce 2005, dosahuje nejlepšího hodnocení a ani zbylé dvě postkomunistické země příliš nezaostávají. To vypovídá o existenci relativně silných protikorupčních systémů v těchto zemích. Podle Žáka a Bajzíkovejé je možné tento stav vysvětlit především reformami, které musely dané země uskutečnit v souvislosti s jejich vstupem do Evropské unie. Také hovoří o přítomnosti dynamické občanské společnosti a médií, která jsou schopná přinést otázky dobrého vládnutí do středu zájmu veřejnosti.¹⁴⁴ Vzhledem k tomu, že index zkoumá kvalitu

¹⁴³ Všechny zprávy dostupné z WWW: <<http://www.globalintegrity.org/data/downloads.cfm>>.

¹⁴⁴ BAJZÍKOVÁ, A.; ŽÁK, M. Nově v boji proti korupci? Index globální integrity, s. 31.

protikorupčních opatření (a zákon o regulaci lobbingu do nich bezesporu patří), je možné říci, že ke kladnému hodnocení přispívá i existence tohoto zákona.

Závěr

Lobbing je neoddiskutovatelně součástí společnosti, ať už v České republice nebo kdekoli jinde ve světě. Je to jeden z prostředků prosazování zájmů založený na legálních praktikách. Jako takový by tedy měl být dostatečně transparentní, aby nemohlo docházet k jeho záměně s korupčním jednáním, které překračuje hranice zákona. Jeho transparentnost jde ruku v ruce především se snahou o jeho regulaci, tedy s vytvořením legislativního rámce, který by pro tuto činnost určoval jasná pravidla. Právě zmapování těchto regulačních snah na území ČR je hlavním cílem této práce. Dále byl zjišťován postoj českých obyvatel k celé problematice a také to, zda tu existuje poptávka veřejnosti po přijetí zákona o lobbingu. V závěru se práce zaměřila na vývoj vybraných ukazatelů v zemích, kde již regulace existuje.

Prvním pokusem o prosazení zákonné úpravy na půdě Parlamentu ČR byl Etický kodex poslance z roku 2005, jehož součástí byl odstavec upravující kontakt politiků s lobbisty. Od tohoto roku se v protikorupčních strategiích vlády na jednotlivá období pravidelně objevují tendence vytvořit úpravu lobbistické činnosti. Vždy však zůstává jen u slibů. Nejvýraznějším počinem v této oblasti je zatím návrh zákona o lobbingu z roku 2009 (a jeho přepracovaná verze z téhož roku), který je nejkomplexnější snahou o prosazení regulace. Kvůli velkému počtu stížností na jeho kvalitu ale nebyl přijat. V následujícím období se v souvislosti s volbami objevilo mnoho slibů politiků, že se lobbingem začnou zabývat, ale po volbách jejich zájem opadl. Aktuálně se o rozvíření debaty na toto téma snaží poslankyně za Věci Veřejné Lenka Andrášová, ale její projekt je zatím na začátku. Prakticky všechny oficiální snahy o prosazení regulace mají jedno společné. Z počátku přinesou mnoho slibů a velká gesta, která jsou následně svržena ze stolu nebo „vyšumí“ do ztracena. Je otázkou, do jaké míry je neúspěch při tvorbě legislativní úpravy lobbingu způsoben její komplikovaností a do jaké míry se na něm podílí neochota politiků zasahovat do odvětví, které jim může svou neprůhledností vyhovovat.

Pohled obyvatel České republiky na problematiku lobbingu je nutno kvůli malému počtu zdrojů rozdělit na dvě části. Na politickou elitu, pro kterou jsou dostupné průzkumy

vnímání lobbyingu. Druhou skupinou je široká veřejnost, o jejímž názoru je usuzováno na základě zpráv v médiích. Z výsledků šetření, které probíhalo mezi politiky, je zřejmé, že lobbying považují za důležitou součást politických procesů, ale obávají se o důvěryhodnost informací, které jsou lobbisty prezentovány. Dle jejich mínění jsou často poupraveny tak, aby vyhovovaly potřebám zájmových skupin. Právě z tohoto důvodu upřednostňují při sběru dat své vlastní rešerše a spolupracovníky před lobbisty. Z jejich názorů také vyplynulo, že celá oblast lobbyingu je veřejností vnímána příliš negativně. To plyne z nedostatečných znalostí oboru a ze způsobu prezentace lobbyingu v médiích. Ke stejnému závěru práce dospěla i při mapování stylu, jakým o lobbyingu referují sdělovací prostředky. Naprostá většina článků popisuje lobbying jako korupční jednání a staví ho za hranici zákona. Tyto zprávy pak v největší míře utvářejí názor obyvatel na tuto problematiku.

Hypotéza o existenci poptávky po vytvoření zákonné regulace na našem území se zdá být pravdivou. Jistě je možné říci, že v práci je uvedeno i mnoho argumentů proti jejímu zavedení, ale je přirozené, že při diskuzi o společensky důležitém problému existují dva tábory, které zastávají protichůdná stanoviska. Z pohledu lobbyingu je však podstatné, aby byly lobbistické aktivity transparentnější a řídily se určitými pravidly. Tím by mělo dojít ke zvýšení jak důvěryhodnosti této profese, tak i celého politického systému. Není možné do nekonečna čekat, že se situace zlepší sama. Stejně tak jsou mylné domněnky, že může být přijat jen dokonalý zákon. Tvorba zákona v této oblasti je velmi složitým procesem a logicky tak musí projít určitým vývojem, který bude monitorován a na základě zpětné vazby postupně upravován. Hlavní je však snaha dosáhnout změny. Toto si uvědomila i samotná vláda, která vyjádřila záměr vytvořit zákonnou regulaci a přislíbila, že se jím bude v budoucnu zabývat. Na straně příznivců legislativní úpravy je také Transparency International a několik dalších občanských sdružení, kterým jde o větší průhlednost v české politice.

Závěrečná část práce je věnována ověření hypotézy o tom, že přijetí zákona o lobbyingu by mělo zlepšit ukazatele, které hodnotí kvalitu protikorupčních opatření. Byly sledovány země, ve kterých již zákon několik let existuje a hodnoceny byly pomocí třech ukazatelů – indexů CPI, IGI a ukazatelem pro hodnotu kvality veřejné správy. Ke zlepšení indexu CPI

došlo pouze v jedné ze sledovaných zemí za dané období. Polsko sice zaznamenalo růst hodnoty tohoto ukazatele po přijetí zákonné regulace lobbingu, ale ve zbylých státech k žádnému pokroku nedošlo, a proto není možné říci, že by přijetí zákona vedlo ke zlepšení tohoto indexu. Hodnocení kvality veřejné správy bylo rozděleno na dvě části. Oblast regulační kvality vykazuje zlepšení u Litvy a Polska, v případě Maďarska stagnuje. U ukazatele kontroly korupce nedošlo ke znatelnému zlepšení ani v jedné ze sledovaných zemí. Přijetí zákona o lobbingu se tedy projevilo jen částečně a z hlediska celé kvality veřejné správy se nedá hovořit o nějakém zásadním posunu k lepšímu. Závěr kapitoly je věnován indexu IGI, který se zabývá zkoumáním kvality protikorupčních opatření, jejichž součástí zákon o lobbingu rozhodně je. V tomto hodnocení se porovnávané země víceméně vyrovnávají státům s již zaběhlým systémem úpravy lobbingu, jako jsou USA nebo Kanada, což by mohlo vypovídat o dobrém zvládnutí tvorby regulace. Celkově vzato je však tato hypotéza o růstu kvality protikorupčních opatření vyvrácena. Nebylo nalezeno žádné přímé spojení mezi zavedením zákonné úpravy lobbistických aktivit a zlepšením ukazatelů hodnotících kvalitu protikorupčních opatření.

Mělo by tedy být prostředí českého lobbingu upraveno zákonem? Tato práce si netroufá vyslovit jeden univerzálně platný závěr, zda legislativní regulaci vytvořit nebo ne. To na této úrovni ani není možné, protože rozhodnutí musí být výsledkem diskuze mezi politiky a samotnými lobbisty. Ale pokud by se měla přiklonit k jedné straně vah, pak by zvolila existenci zákona. Vždyť co může lépe napravit reputaci lobbingu než vytvoření jeho jasných pravidel a zpřístupnění informací široké veřejnosti? Proč se tedy bránit jeho zákonné úpravě, když právě ta může získat tomuto odvětví pověst a kredibilitu, která je již běžná v mnoha vyspělých státech.

Seznam použité literatury

- BAJZÍKOVÁ, A.; ŽÁK, M. Nově v boji proti korupci? Index globální integrity. *Ekonomické listy* [online]. 2010, ročník 1, č. 1, [cit. 2011-03-15]. Dostupný z WWW: <http://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/ekonomicke_listy/gf_Ekonomickelisty0510.pdf>. ISSN 1804-4166.
- BAŽANTOVÁ, I. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektum, 2007. 131 s. ISBN 978-80-7175-144-1.
- BLAŽEK, V.; ŠNÍDL, V. *IHNed.cz* [online]. 27. 6. 2007 [cit. 2011-02-24]. Ministři už nechtějí zákon, který by dal lobbingu řád. Dostupné z WWW: <http://ihned.cz/3-21491230-lobbing-000000_d-7f>.
- Česko. Zákon ze dne 8. ledna 2009 trestní zákoník. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2009, 11, č. 40, s. 354-461. Dostupný také z WWW: <www.mvcr.cz/soubor/sb011-09-pdf.aspx>. ISSN 1211-1244.
- Etický kodex poslance* [online]. 2005. Dostupné z WWW: <<http://www.novinky.cz/specialy/dokumenty/68970-dokument-eticky-kodex-poslance.html>>.
- EurActiv.cz* [online]. 15. 10. 2009 [cit. 2011-02-24]. Lobbing: Nemáme tradici, potřebujeme regulaci. Dostupné z WWW: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/lobbing-nemame-tradici-potrebujeme-regulaci-006621>>.
- EurActiv.cz* [online]. 19. 4. 2010 [cit. 2011-02-25]. Daniel Guéguen: Bruselu vládnou byrokraté. Dostupné z WWW: <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/interview/daniel-gueguen-bruselu-vladnou-byrokrate-007387>>.
- FRÁNEK, T.; MACKOVÁ, M. *Aktuálně.cz* [online]. 9. 5. 2007 [cit. 2011-02-22]. Lobbistům mělo být horko. Vláda ale slib nesplní. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/domaci-ekonomika/clanek.phtml?id=417835>>.
- GAJDOŠ, M. aj. *Lobbismus versus korupce* [online]. Praha: IPEK, 2004 [cit. 2010-11-19]. Dostupný z WWW: <http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html>.

GAJDOŠ, M. aj. *Lobbismus versus korupce II* [online]. Praha: IPEK, 2004. Dostupný z WWW: <http://www.ipek.cz/soubory/02_KOMPLET.html>.

GAJDOŠ, M. *Vymezení pojmu lobbying* [online]. Praha: IPEK, 2004. Dostupný z WWW: <<http://www.ipek.cz/projekty/pojemlob/>>.

GRAZIANO, L. *Lobbying and the public interest*. In CLAYES, P. H.; GOBIN, C.; SMETS, I.; WINAND, P. et al. Bruxelles: PIE-EIP, 1998

HODGES, M.; WOOD, G. *Aby váš hlas byl vyslyšen : Úvod do lobbování v České republice*. vyd. 1. Praha : Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, 1998. 88 s. ISBN 80-902284-4-5.

KALNINŠ, V. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices in Latvia and recommendations for the Saeima*. Latvian Institute of International Affairs, Centre for Public Policy PROVIDIUS, 2005. 84 s. Dostupný z WWW: <www.politika.lv/index.php?f=249>. ISBN 9984-751-69-4.

KRAUS, J.; PETRÁČKOVÁ V. aj. *Akademický slovník cizích slov*. 1. vyd. Praha: Academia, 1995. 845 s. ISBN 80-200-0497-1.

LABOUTKOVÁ, Š.; ŽÁK, M. *Teorie a praxe lobbování – EU a ČR* [online]. Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky 2010, Working Paper No. 1/2010 [cit. 2010-11-23] Dostupné z WWW: <<https://is.muni.cz/do/1456/soubory/oddeleni/centrum/papers/wp2010-01.pdf>>. ISSN 1801-4496.

Litva. In *Wikipedia : the free encyclopedia* [online]. St. Petersburg (Florida) : Wikipedia Foundation, 12. 8. 2004, last modified on 26. 2. 2011 [cit. 2011-02-27]. Dostupné z WWW: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Litva>>.

Litva. Law on Lobbying Activities. Č. VIII-1749, 2000 (ve znění poslední novely čl. IX-1385 z roku 2003). Seimas Republiky Litva [cit. 2010-12-18]. Dostupný z WWW: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=330598>.

Lobbying. In *Britannica* [online] Chicago (Illinois), strana naposledy edit. 2010-9-15 [cit. 2010-11-11]. Britská verze. Dostupný z WWW: <<http://www.britannica.com/eb/article?eu=49829>>.

Lobbying Disclosure Act Guidance [online]. Litva 2010 [cit. 2010-11-21], aktualizováno 2010-6-15, s. 5. Dostupný z WWW:

<http://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance_0610.pdf>.

Lobbying Disclosure Act of 1995 [online]. In PUBLIC LAW 104-65. 104th Congress. 1995. An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes [cit. 2010-11-18]. Dostupný z WWW:

<<http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>>.

Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices [online].Luxembourg: European Parliament 2003 [cit. 2010-11-15] Dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf>.

MÜLLER, K. B.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. 256 s. ISBN 978-80-247-3165-0.

Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu).

2009, sněmovní tisk 832/0. Dostupný také z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=832&ct1=0>>.

Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu).

2009, sněmovní tisk 994/0. Dostupný také z WWW: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=2678>>.

ONDRÁČKA, David. *Transparency International CR* [online]. 26. 10. 2010 [cit. 2011-03-07]. Tisková zpráva TIC ze dne 26. října 2010. Dostupné z WWW:

<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=99>.

Podrobný volební program ODS 2010. Praha: ODS, 2010. 52 s. Dostupný také z WWW:

<<http://www.ods.cz/docs/programy/volebni-program2010.pdf>>.

Politický program VV. Praha: Věci veřejné, 2010 [cit. 2010-12-03]. Protikorupční opatření.

Dostupný z WWW: <<http://www.veciverejne.cz/program-vv-protikorupcni-opatreni.html>>.

Program ČSSD pro volby do Poslanecké sněmovny ČR 2010. Praha: ČSSD, 2010. 36 s.

Dostupný také z WWW:

<http://www.cssd.cz/soubory/kestazeni/volebni_program_velky.pdf>.

Programové prohlášení vlády ČR 2007 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2007-01-17 [cit. 2010-12-01]. s. 21. Dostupný z WWW:

<<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.

Programové prohlášení Vlády České republiky 2010 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2010-08-04 [cit. 2010-12-01]. s. 42. Dostupný z WWW: < http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>.

Průvodce účinným lobbováním v ČR [online]. Praha: Factum Invenio, 2005 [cit. 2010-11-13]. Dostupný z WWW: <http://www.dbm.cz/pfile/2pruvodce_lobbovanim_cz_hires.pdf>.

RŮŽIČKA, J. *Lobbying ve Spojených státech* [online]. IPEK 2004 [cit. 2010-11-19].

Dostupné z WWW: <http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html>.

RYCHETNÍK, L. *Regulace lobbování ve Velké Británii* [online]. IPEK 2004 [cit. 2010-11-14]. Dostupný z WWW: <www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html>.

Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu). Příloha k usnesení vlády ze dne 8. června 2009 č. 721, sněmovní tisk č. 832. Dostupný z WWW:

<[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6BFDE5B071A154C5C12575E5004024F1/\\$FILE/721%20p%C5%99%C3%ADloha%20w090608a.0721.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6BFDE5B071A154C5C12575E5004024F1/$FILE/721%20p%C5%99%C3%ADloha%20w090608a.0721.pdf)>.

Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu). Příloha k usnesení vlády ze dne 4. ledna 2010 č. 14, sněmovní tisk č. 994. Dostupný z WWW:

<http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2010&01-04>.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011 [cit. 2011-03-03]. s. 53. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx>>.

The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues [online]. The World Bank, 2010 [cit. 2011-01-09]. s. 31. Dostupný z WWW: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130>.

The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [online]. OECD 2010 [cit. 2010-11-13]. Dostupný z WWW: <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>>.

Transparency and Integrity in Lobbying [online]. OEDC 2010 [cit. 2010-11-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>>.

Transparency International CR [online]. 2007, aktualizace 5. 11. 2009 [cit. 2010-12-11]. Politická korupce - Transparentní procesy v politickém rozhodování II. Dostupné z WWW: <<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=3017>>.

Transparency International CR [online]. 2007, Aktualizace: 26. 10. 2010 [cit. 2011-03-08]. Index CPI 2010 – Pořadí zemí. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/pdf/CPI2010_tabulka%20CZ.pdf>.

Transparency International CR [online]. 2007, Aktualizace: 3. 3. 2011 [cit. 2011-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.transparency.cz/>>.

VAN SCHENDELEN, R. *Jak lobbovat v Evropské unii – aneb Machiavelli v Bruselu*. 1. vyd. Brno: Centrum strategických studií: Barrister & Principal, 2004. 350 s. ISBN 80-86598-75-6.

VECIVEREJNE.CZ. Andrášová (VV): *U nás neexistuje zákon o lobbingu, chtěla jsem tedy rozpoutat diskusi* [online]. 13. 2. 2011 [cit. 2011-02-21]. Parlamentní listy. Dostupné z WWW: <<http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/politici-volicum/188899.aspx>>.

Volební program KDU-ČSL 2010-2014. Praha: KDU-ČSL, 2010. 54 s. Dostupný také z WWW: <http://www.kdu-csl.cz/Kdu/media/Kdu/Volby/KDU_program.pdf>.

Volební program KSČM pro volby do Poslanecké sněmovny PČR 2010. Praha: KSČM, 2010. 10 s. Dostupné také z WWW: <<http://www.kscm.cz/index.asp?thema=4393&category>>.

WINKLEROVÁ, M. *Regulace lobbingu v členských zemích EU*. Brno, 2008. 83 s., 13 s. příl. Magisterská diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Fakulta sociálních studií, 2009-1-13.

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija [online]. 2010 [cit. 2011-03-01]. Registruoti lobistai . Dostupné z WWW:

<http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=41>.

Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2006 až 2007

[online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008. [cit. 2010-12-01]. s. 91

Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/boj-proti-korupci/zprava_2006_2007.pdf>.